



Vaasan yliopisto  
LEVÓN-INSTITUUTTI

TIMO HIRVONEN JA SEIJA VIRKKALA (toim.)

# ESPON – Analyysistä ennakointiin





Timo Hirvonen ja Seija Virkkala (toim.)

# ESPON — Analyysistä ennakointiin

Vaasan yliopisto Levón-instituutti

Vaasa 2015



Toimittaja / Editor: Pekka Peura  
Kannen kuva / Cover picture: Rauno Kaikkonen  
Taitto / Layout: Merja Kokko  
Osoite / Address: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti /  
University of Vaasa, Levón Institute  
PL 700 / P.O. Box 700  
65101 Vaasa  
Finland

Vaasan yliopisto. Levón-instituutin julkaisuja 140. Vaasa 2015.

ISSN 1457-8913 (painettu)  
ISSN 2341-6238 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-476-592-3 (painettu)  
ISBN 978-952-476-615-9 (verkkojulkaisu)

© Vaasan yliopisto Levón-instituutti

# Esipuhe

ESPON-nimityshenke on vähitellen tullut tutuksi sekä aluekehittäjien että alue-tutkijoiden keskuudessa. Vaikka ESPON on tutkimusohjelma, se kytkeytyy myös EU:n toimintaan ja erityisesti EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan ja sitä koske-vaan päätöksentekoon. Tämä luo ESPONin tutkimuksille oman sävynsä ja lisää tulosten kiinnostavuutta. EU:n aluepolitiikka ja sen eri rakennerahasto-ohjel-mat vaikuttavat merkittävästi ja monien eri mekanismien kautta alueiden ja paikkakuntien menestymiseen niin Pohjanmaalla kuin muuallakin Suomessa. Koska ESPONin tutkimustulokset voivat vaikuttaa aluepolitiikan rahavirtojen kohdistumiseen tulevaisuudessa, on hyödyllistä olla selvillä mitä sen tutkimuk-set Suomesta ja Euroopan ajankohtaisesta aluekehityksestä kertovat.

Tässä raportissa esitellään ja arvioidaan ESPON 2013 -ohjelman loppuvai-heessa valmistuneita ja suomalaisittain kiinnostavimpia ESPONin tutkimus-tuloksia. Raportti koostuu johdantoluvusta ja kuudesta, aluesuunnittelun ja aluekehityksen eri aihealueita käsittelevästä artikkelista. Raportti kuuluu vuo-desta 2004 lähtien toteutettuun ESPON Suomessa -hankekokonaisuuteen ja on sen kymmenes ESPON-aiheinen kotimainen julkaisu. Julkaisutoimintaa ovat rahoittaneet ympäristöministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Käytännön toteutuksesta on vastannut ESPON-ohjelman Suomen yhteystahona toimiva Itä-Suomen yliopiston Karjalan tutkimuslaitos yhteistyössä useiden kotimais-ten tutkimusorganisaatioiden kanssa. Tässä raportissa yhteistyökumppanina oli Vaasan yliopiston aluetieteen yksikkö. Sen vuoksi ja myös aiheiltaan raportti soveltui hyvin julkaistavaksi Levón-insituutin julkaisusarjassa. Haluan kiittää kaikkia raportin laatimiseen osallistuneita ja erityisesti artikkeleiden kirjoittajia sekä Timo Hirvosta ja Seija Virkkalaa raportin ansiokkaasta toimitustyöstä.

Vaasassa talvella 2015

Pekka Peura  
Levón-instituutin johtaja

# Sisältö

## Esipuhe

1.	ESPON tutkii ja jatkuu Timo Hirvonen .....	5
2.	Resilienssi lama-ajan politiikkastrategiana – kokemuksia Suomen pääkaupunkiseudulta Veiko Sepp.....	16
3.	AMCER-hanke, EU:n tutkimus- ja kehittämispolitiikka ja älykäs erikoistuminen: esimerkkinä Pohjanmaan maakunta Antti Mäenpää ja Seija Virkkala .....	31
4.	Luuserit luokkakuvassa – köyhyys ja syrjäytyminen Euroopassa Timo Hirvonen ja Petri Kahila .....	53
5.	Pienet ja keskisuuret kaupungit osana eurooppalaista aluerakennetta Marianne Haapala ja Seija Virkkala .....	69
6.	Aluepolitiikka ja uusi hallinta Pekka Kettunen .....	82
7.	Tulevaisuus, politiikka ja aluesuunnittelu: ESPONin territoriaaliset skenaariot esimerkkeinä eurooppalaisen aluekehityksen tulevaisuuden hallinnasta Toni Ahlqvist.....	93

*Timo Hirvonen*

## **ESPON tutkii ja jatkuu**

### **ESPON 2013 -ohjelman päälinjat**

ESPON 2013 -tutkimusohjelma alkoi vuonna 2008 ja päättyi vuoden 2014 lopussa. Uuden ESPON 2020 -ohjelman valmistelu etenee ja sen toteutus alkaa vuoden 2015 aikana. Sekä edellistä että uutta ESPON-ohjelmakautta koskevat tiedot ovat kootusti ja kattavasti esillä ohjelman koordinaatioyksikön kotisivuilla ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)).

Ensimmäisen ESPON-ohjelman aikana (2002–2007) Euroopassa ja EU:n jäsenmaissa vallitsi talouden korkeasuhdanne. Vuonna 2004 tapahtui EU:n itä-laajentuminen, jolloin EU:n alue- ja rakennepolitiikassa ja myös sitä sivuavassa tutkimuksessa korostuivat EU-integraation etenemiseen ja sen syvenemiseen liittyvät teemat. Integraation myönteisiin kasvuvaikutuksiin ja konvergenssiin eli maiden ja alueiden kehitystaserojen pienentymiseen suhtauduttiin toiveikkaasti, mutta ESPON 2013 -ohjelma toteutettiin edeltävää kautta haastavamassa toimintaympäristössä. Globaalitalouden ja Euroopan kehitysnäkymät heikentyivät vuonna 2008 eli jo ohjelman ensimmäisen toimintavuoden aikana merkittävästi. Lisäksi EU:n uudet ilmasto- ja energiapoliittiset tavoitteet asettivat sekä aluetalouksien kehittämiseen että alueiden käyttöön uusia rajoitteita ja reunaehdoja. Myös ESPON 2013 -ohjelmakaudella kansainvälisessä politiikassa korostuneet vastakkainasettelut ja jännitteet ovat virittäneet uudentyypistä keskustelua EU:n asemasta lähialueillaan, sen roolista arvoyhteisönä ja Euroopan integraation syventämistarpeista. Nämä taustatekijät ovat vaikuttaneet sekä EU:n että sen jäsenmaiden käyttäytymiseen ja ovat heijastuneet myös ESPON 2013 -tutkimusohjelman toteutukseen monin tavoin.

ESPON 2013 -ohjelman kokonaisabudjetti oli noin 47 miljoona euroa ja se jakautui neljään toimintalinjaan. Ensimmäisen toimintalinjan muodostivat ns. sovelletut tutkimukset (applied research), jotka olivat kestoltaan parikolmivuotisia ja budjeteiltaan vajaan miljoonan euron suuruisia teemakohtaisia tutkimushankkeita. Niitä toteuttivat tarjouskilpailun perusteella valitut ja useiden eri maiden tukijoista muodostuneet tutkimusryhmät. Toinen toimintalinja koostui ns. kohdistetuista analyyseistä (targeted analysis), joiden hakukierrokset toteutettiin kaksivaiheisina. Ensimmäisessä vaiheessa alueelliset toimijat, kuten Suomessa vaikkapa kunnat ja maakuntien liitot, tekivät aiheehdotuksia. Niistä toteutuskelpoisimmat etenivät hankkeiksi, joille toiseen vaiheen hakukierroksella valittiin tutkimusryhmät. Sovelletuista tutkimuksista ne poikkesivat myös siten, että ne kohdistuivat johonkin tiettyyn aluetyyppiin (esim. saaristot, maaseudun muuttoliike) ja/tai erityisteemaan (esim. lentokennät, koheesion indikaattorit).

Taulukkoon 1 on koottu ESPON-ohjelman kahta ensimmäistä toimintalinjaa kuvaavia tunnuslukuja. Yhdessä nämä kaksi toimintalinjaa muodostivat

pääosan ESPON-tutkimusohjelmasta sekä ohjelmarahoituksen kohdistumisen että hankkeiden lukumäärien perusteella arvioituna. Hakemuksia näihin kahteen tutkimustyyppiin jätettiin yli kaksisataa kappaletta. Se on huomattava määrä, koska tarjouksen tekemiseen tarvittavan kansainvälisen tutkimusryhmän muodostaminen on vaativa tehtävä ja hyvän tarjouksen tekeminen edellyttää varsinkin tutkimusryhmän koordinaattorilta merkittävää työpanosta. Hakijoilla oli kuitenkin varsin hyvät mahdollisuudet menestyä ESPON-ohjelman tarjouskilpailuissa: sovellettujen tutkimusten hakemuksista joka neljäs ja kohdistettujen analyysien hakemuksista joka viides hyväksyttiin. ESPON 2013 -ohjelmassa käyttöön otettu uusi innovaatio, kohdistetut analyysit, osoittautui suosituksi ja sitä koskevien aihe-ehdotusten ja tutkimustarjousten lukumäärä kasvoi odotuksia suuremmaksi.

**Taulukko 1.** ESPON 2013 -tutkimusohjelman sovellettuja tutkimuksia ja kohdistettuja analyysijä (toimintalinjat 1 ja 2) koskevia tunnuslukuja.

	Sovelletut tutkimukset	Kohdistetut analyysit
Kokonaisrahoitus (M €)	19,2	6,5
Hakukierroksia (kpl)	6	9
Tutkimushankkeita (kpl)	25	23
Rahoitus / hanke (M €, keskimäärin)	0,77	0,28
Hakemuksia (kpl)	98	130
Tutkimushankkeissa partnereita (kpl)	181	104
Partnereita / hanke (kpl, keskimäärin)	7,2	4,5
Tapaustarkasteluja (kpl)	191	118

ESPON 2013 -ohjelmassa vuosina 2008–2014 toteutetut ensimmäisen ja toisen toimintalinjan tutkimushankkeet ja niiden alueellinen kattavuus esitetään taulukossa 2. Teemojen osalta huomio kiinnittyy siihen, että EU:n aluesuunnittelun ja aluepolitiikan (territorial development policy, spatial planning) laajasta toimintakentästä ovat korostetusti esillä EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan liittyvät aihealueet, kuten esimerkiksi erityyppisten aluetalouksien kehittämisteemat sekä aluepolitiikan toimintatapa ja hallinta (governance). Sen sijaan esimerkiksi maankäyttö, liikenne ja ympäristö – ilmastonmuutosta lukuun ottamatta – ovat tutkimusteemojen tasolla ESPONissa edustettuina ehkä vähemmän kuin vaikkapa EU:n politiikkadokumenttien tai kotimaisen aluekehittämistä ja -suunnittelua koskevan keskustelun perusteella voisi olettaa.



**Taulukko 2.** ESPON 2013 -tutkimusohjelmassa toteutetut sovelletut tutkimukset ja kohdistetut analyysit (toimintalinjat 1 ja 2). (Lähde: ESPON 2014, 65)

	Nimilyhenne	Teema	Alueellinen kattavuus
Sovelletut tutkimukset	ARTS	Impacts of EU directives	Kaikki ESPON-maat
	ATTREG	Attractiveness	Kaikki ESPON-maat
	CLIMATE	Climate change	Kaikki ESPON-maat
	DEMIFER	Demography	Kaikki ESPON-maat
	ECR2	Economic crisis	Kaikki ESPON-maat
	EDORA	Rural areas	Kaikki ESPON-maat
	ESaTDOR	Seas	Kaikki ESPON-maat
	ET2050	Scenarios	Kaikki ESPON-maat
	EU-LUPA	Land use	Kaikki ESPON-maat
	FOCI	Cities	Kaikki ESPON-maat
	GEOSPECS	Specific types of territories	Kaikki ESPON-maat
	GREECO	Green economy	Kaikki ESPON-maat
	ITAN	European neighbourhoods	Kaikki ESPON-maat
	KIT	Innovation	Kaikki ESPON-maat
	ReRISK	Energy	Kaikki ESPON-maat
	SeGI	Services of general interest	Kaikki ESPON-maat
	SGPTD	Growth poles	Kaikki ESPON-maat
	SIESTA	EU 2020 Strategy	Kaikki ESPON-maat
	TANGO	Governance	Kaikki ESPON-maatw
	TERCO	Territorial cooperation	Kaikki ESPON-maat
	TIGER	Globalisation	Kaikki ESPON-maat
	TIPTAP	Territorial Impact Assessment	Kaikki ESPON-maat
	TIPSE	Poverty and exclusion	Kaikki ESPON-maat
	TOWN	Towns	Kaikki ESPON-maat
	TRACC	Transport	Kaikki ESPON-maat

Taulukko 2 jatkuu seuraavalle sivulle.

**Taulukko 2 jatkuu.** ESPON 2013 -tutkimusohjelmassa toteutetut sovelletut tutkimukset ja kohdistetut analyysit (toimintalinjat 1 ja 2). (Lähde: ESPON 2014, 65)

	Nimilyhenne	Teema	Alueellinen kattavuus
Kohdistetut analyysit	ADES	Airports	IT, GR, FI
	AMCER	R&D	IT, ES, FR, UK, BE, DE, FI, FR
	BEST METROPOLISES	Metropolitan regions	PL, DE, FR
	CAEE	Agglomeration economies	UK, ES, IE, FR
	EATIA	Territorial Impact Assessment	UK, PT, SI
	EUROISLANDS	Islands	GR, MT, SE, ES, CY, DK, IT, EE, FI
	GROSEE	Growth poles	RO, GR, BG
	KITCASP	Territorial cohesion indicators	UK, IE, LV, IS, ES
	LIVELAND	Landscape	NL, BE, DE
	LP3LP	Landscape across borders	ES, DE, NL, DK, SI
	METROBORDER	Metropolitan regions	CH, LU, FR, DE, BE
	NSS	Energy	Pohjanmeri
	POLYCE	Metropolitan regions	AT, SK, SI, CZ, HU
	PURR	Rural regions	NO, LV, UK
	RISE	Integrated strategies	UK, SE, DK, NL
	SEMIGRA	Rural migration	DE, HU, FI, SE
	SMART-IST	Territorial governance	IT, FR
	SS-LR	Scenarios	ES, IT, FR
	SURE	Convergence regions	IT, PL, ES, GR
	TeDi	Territorial diversity	NO, FI, CH, CY, SE, MT, RO
	TPM	Territorial performance	BE, ES, DE, ES, IE
	TranSMEC	European cooperation	Luoteis-Eurooppa
	ULYSSES	Cross-border development	FR, CH, GR, FI, ES, SE, AT, PL, DE, IT, NL, LT

ESPON 2013 -ohjelman kolmas toimintalinja käsitteli aineistoja ja työkaluja (scientific platform). Sen hankkeissa päivitettiin mm. ESPON-ohjelman tietokantaa sekä kehitettiin menetelmiä ja analyysivälineitä aluekehityksen seurantaan. Tämän toimintalinjan hankkeista kymmenen toteutettiin avoimen tarjouskilpailun muotoisina ja seitsemän ESPONin koordinaatioyksikön toimeksiannon perusteella. Ohjelman sisäisten ja esimerkiksi EU:n komission tietotarpeiden lisäksi hankkeissa pyrittiin tuottamaan työkaluja myös muille käyttäjryhmille, kuten esimerkiksi tutkijoille ja opiskelijoille sekä aluekehityksen parissa työskenteleville käytännön asiantuntijoille. Taulukossa 3 esitetään kes-

keiset ESPON 2013 -ohjelmassa kehitetyt aluekehityksen seurannan työkalut. Ne ovat saatavilla kokeiltaviksi ja käyttöön edellä mainitulla ESPONin koordinaatioyksikön kotisivuilla.

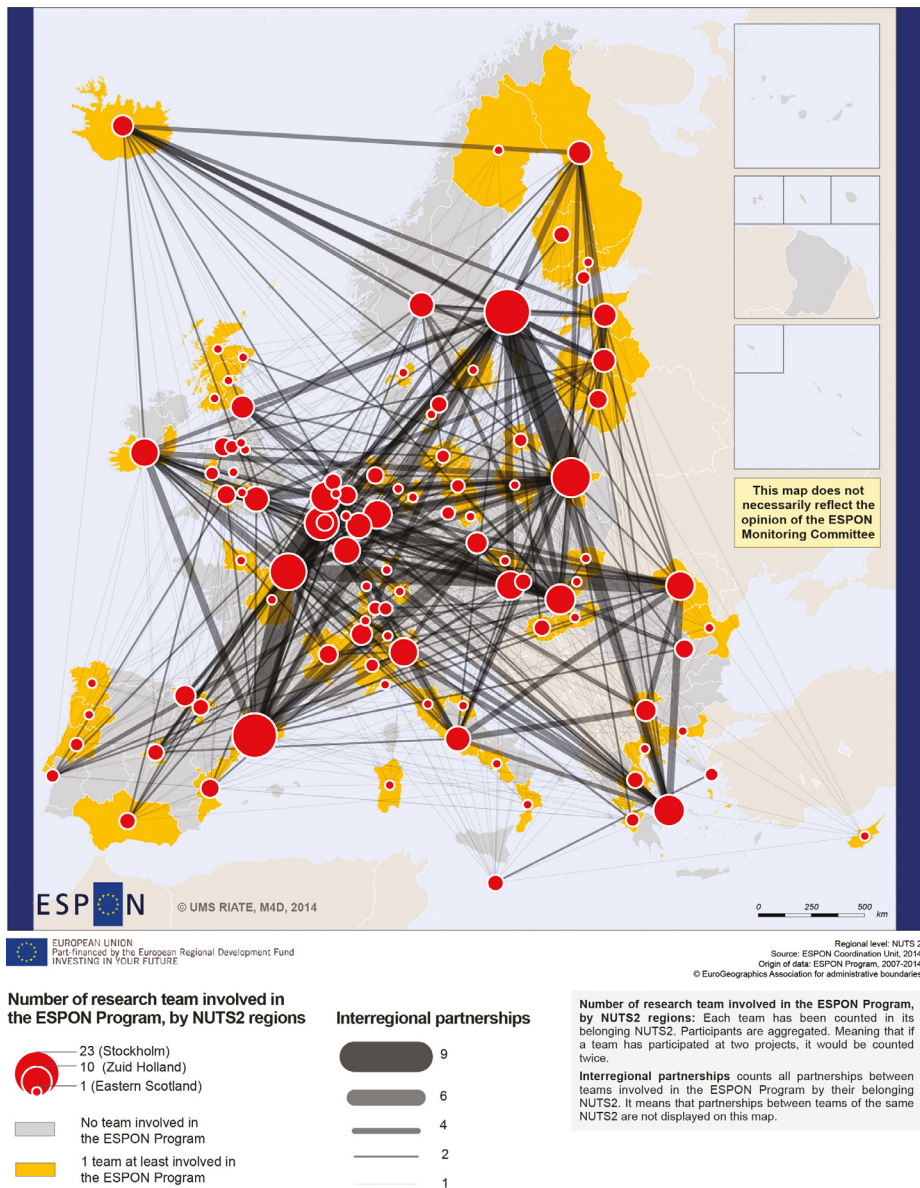
**Taulukko 3.** ESPON 2013 -ohjelmassa kehitetyt Euroopan aluekehityksen seurannan analyysivälineet ja työkalut.

Työkalu	Käyttötarkoitus
ESPO 2013 Database	ESPONin hankkeiden koostamista tiedoista tuotettu tietokanta, joka sisältää Euroopan aluekehitystä ja -suunnittelua koskevia aluetason tilastotietoja ja paikkatietoaineistoja.
OnlineMapFinder	ESPONin hankkeissa tuotettujen teemakarttojen hakupalvelu ja lataaminen omaan käyttöön.
HyperAtlas	Verkkopohjainen ja helppokäyttöinen karttatyökalu Euroopan alueellisen kehityksen analysointiin ja eri aihealueita käsittelevien teemakarttojen luomiseen.
ESPON Data Navigator	Hakutyökalu alueellisiin tilastotietoihin Euroopan maissa.
ESPON Atlas	ESPON 2013-ohjelman tuloksia interaktiivisen karttakirjan muotoisena.

Neljännän toimintalinjan muodostivat ESPONin kansallisten yhteystahojen (ESPON contact point, ECP) yhteistyöhankkeet. Niitä toteutettiin ESPON 2013 -ohjelmakaudella yhteensä kahdeksan. Näissä hankkeissa levitettiin tietoa ESPONista ja kerättiin sen tutkimustuloksia koskevaa käyttäjäpalautetta.

## Suomi ESPONissa

Kuvassa 1 esitetään kaikkiin ESPON 2013-ohjelman tutkimuksiin osallistuneiden tutkimustahojen kotipaikat suuralueittain (NUTS2) jaoteltuna. Keltaisilta alueilta vähintään yksi tutkimuslaitos osallistui ESPON-ohjelman tutkimusryhmiin. Punaisen pisteen koko kuvaa osallistuneiden tutkimuslaitosten lukumäärää. Suomalaiset olivat hyvin edustettuina ESPONin tutkimuksissa ja näitä osallistujia oli eri puolilta maata, mm. Oulussa, Tampereella, Jyväskylässä, Joensuussa, Kajaanissa, Lappeenrannassa, Vaasassa ja pääkaupunkiseudulla sijaitsevista tutkimusyksiköistä. Lisäksi suomalaisia tutkijoita osallistui ESPONiin Tukholmassa sijaitsevan yhteispohjoismaisen Nordregio-tutkimuslaitoksen edustajina.



**Kuva 1.** ESPON 2013 -tutkimusohjelman tutkimuksiin osallistuneet tutkimuslaitokset ja tutkimusryhmien muodostamat verkostot NUTS2-alueluokituksen mukaisesti. (Lähde: ESPON 2014, 64).

ESPON-hankkeisiin partnereina osallistui kaikkiaan 14 suomalaista tutkimuslaitosta ja asiantuntijaorganisaatiota. Muutama niistä osallistui useampaan kuin yhteen hankkeeseen ja joissakin hankkeissa oli mukana useampi suomalainen partneri. ESPON-tutkimusohjelmassa toteutettiin kaikkiaan 66 hanketta ja niistä joka viidennessä (21 %) oli mukana suomalainen tutkimusyksikkö. Sovelletujen tutkimusten tutkimusryhmissä suomalaisia oli viisi ja kohdistetuissa tutkimuksissa neljä. Lisäksi suomalaisia osallistui kahteen tieteellisen alustan hankkeeseen. Suomen yhteystaho (Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos; [www.espon.fi](http://www.espon.fi)) oli myös toteuttamassa kolmea kansallisten yhteystahojen yhteistyöhanketta. Niistä kaksi ensimmäistä pantiin toimeen Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyönä ja viimeisin 21 yhteystahon yhteistoimintana. Viidessä kohdistetun tutkimuksen hankkeessa sekä aihe-ehdotuksen tekijänä että toteutusvaiheessa oli mukana suomalainen alueellinen toimija. Moniin ESPON-tutkimuksiin liittyi tapatustarkasteluja, joista Suomea koskevia oli yksitoista.

Kahden ohjelmakauden aikana ESPONista on kehittynyt merkittävä alue-suunnittelua ja -kehitystä koskevan tutkimustiedon tuottaja Euroopassa. Lisäksi siitä on muodostunut huomattava, 31 Euroopan maata kattava aihepiirin yhteistyöverkosto, jolle on ajan myötä muotoutunut tärkeä rooli EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimijoiden, jäsenvaltioiden ja alueiden edustajien sekä alan tutkijoiden ja asiantuntijoiden keskustelufoorumina ja yhteisöllisyyden edistäjänä. Näitä ESPONin myönteisiä vaikutuksia on eritelty ja niiden merkityksestä on keskusteltu esimerkiksi eurooppalaistumisen (europeanization) viitekehyksessä ja myös kotimaisesta perspektiivistä (esim. Fritsch & Eskelinen 2009; Moisio & Luukkonen 2014).

Vaikka ESPONin edustaman, EU:n aluesuunnittelun yhteistyön tulevista suunnista voidaan perustellusti esittää eri käsityksiä (esim. de Vries et al. 2012; Faludi 2014), sen tähänastisista piirteistä jäsenmaissa ja niiden alueilla ollaan jokseenkin yksimielisiä. Ensinnäkin EU:n toimivallan rajoitteet tarkoittavat sitä, että aluesuunnittelun EU-vaikutteet leviävät ”pehmeästi” eli lähinnä mielikuvien välityksellä ja kiinnostuksen kohdistumisen kautta. Toiseksi pysyvät vaikutukset voivat jäädä vähäiseksi, koska kansalliset ja alueelliset päätöksentekijät näyttäisivät sitoutuvan melko heikosti luonteeltaan vapaaehtoiisiin ja suoraviivaisesti ylhäältä alas suuntautuviin linjanvetoihin. Kolmantena piirteenä erottuu se, että eri päätöksentekotasojen ja toimijaorganisaatioiden vuorovaikutus ja kokemusten vaihto tuo keskusteluun uusia aineksia ja edistää virikkeiden etenemistä tutkijankammioista ja suunnittelupöydiltä käytännön toteutukseen. Neljäntenä ominaisuutena erottuu kehityksen hitaus eli edellä kuvattuihin prosesseihin liittyvä liikekitkaa, joka tekee muutoksesta vitkaista.

Kotimaiselle aluetutkijalle tai aluesuunnittelun ja -kehityksen asiantuntijalle ESPONin tutkimukset eivät yleensä tarjoa kovin paljon uutta tietoa Suomesta. ESPONin tulosten uutuusarvo ja kiinnostavuus suomalaisittain liittyykin tyyppillisesti siihen, että tutkimusten esiin nostamat suomalaisen aluerakenteen ja aluekehityksen ominaispiirteet esitetään eurooppalaisessa vertailuasetelmassa ja EU:n politiikkakontekstissa. Niistä välittyvä kuva Suomesta voi olla joko kotimaassa vallitsevia käsityksiä vahvistava tai yllättäviä näkökulmia avaava – ESPON 2013 -ohjelman tutkimuksissa esiintyy runsaasti esimerkkejä molemmista.

ESPON 2013 -tutkimusohjelman koordinaatioyksikkö on tuottanut ohjelma-kauden tutkimustuloksista kolme synteesiraporttia, joista hahmottuu yleiskuva siitä, miltä Suomi ja sen alueet eurooppalaisessa vertailussa näyttävät. Viimeisin ESPON 2013 -ohjelman synteesiraportti julkaistiin heinäkuussa 2014. Siinä keskitytään kahteen teemaan. Ensinnä asemoidaan Eurooppaa maailmanlaajuisesti ja lähialueillaan. Päätelemät ovat tuttuja eivätkä Euroopan näkökulmasta tarkasteltuna aina kovin myönteisiä: Euroopan painoarvo maailmassa on vähentynyt sekä väestön määrällä että taloudellisen tuotannon arvolla mitattuna. Euroopan demografiset piirteet ja erityisesti väestön ikääntyminen ennakoivat kehityksen jatkuvan samansuuntaisena: 31 maan muodostaman ESPON-Euroopan osuus maailman väliluvusta on 7 prosenttia. Yli 65-vuotiaista sen väestöosuus on kuitenkin peräti 17 prosenttia ja koko maailman alle viisitoistavuotiaista sen osuus on vain neljä prosenttia. Suuressa osassa Suomea ikääntyminen etenee Euroopan keskimääräistä tahtia rivakammin. Globaalisti tarkasteltuna Eurooppa on silti demografisten muutosten suhteen lintukoto ja pienialainen myönteinen poikkeus pääsäännöstä: maailman mitassa ylivertaisesti merkittävin aluerakenteellinen ongelma on väestön lisääntyminen ja sen kiihtyvä kasautuminen, ei sen väheneminen ja hajallaan oleminen. (ESPON 2014, 13–16)

Synteesiraportin toisena tarkastelukohteena on Euroopan taloustaantumaa ja mahdollinen toipuminen siitä. Kuten tunnettua, vuonna 2007 Yhdysvalloista alkanut pankki- ja rahoituskriisi levisi myös Eurooppaan, laajeni euroalueen velkakriisiksi ja johti talouden taantumaa. Synteesiraportissa osoitetaan, että sittemmin taloustaantumaa etenemisen ja siitä toipumisen rytmi on vaihdellut merkittävästi sekä Euroopan makroalueilla että EU:n jäsenmaissa ja niiden alueilla. Suomeen taantuma iski myöhemmin kuin moniin muihin Euroopan maihin, mutta myös siitä irtipääsy on viivästynyt (emt., 11).

Pääteemojen analyysin ohessa synteesiraportti esittää päätelmiä Euroopan aluerakenteesta. Ne eivät ole kovin yllättäviä. Kaupunkiverkko tunnustetaan kolmitasoisena (suurkaupungit/pääkaupungit, kakkoskaupungit, pienet ja keskisuuret kaupungit). Suurkaupunkien arvellaan kasvavan kasautumisetujen seurauksena edelleen, mutta pääkaupunkien painoarvo jäsenmaiden kansantalouksissa ja aluerakenteissa vaihtelee. Suur- ja pääkaupunkien esitetään muodostavan kakkoskaupunkien kanssa Euroopan monikeskuksisen kaupunkiverkon rungon. Myös pienten ja keskisuurten kaupunkien roolia aluerakenteessa korostetaan, koska neljännes Euroopan väestöstä asuu niissä (ks. Virkkala ja Haapala tässä raportissa). Maaseudun kehitysnäkymiä luonnehditaan varovaisesti ja yleistä välttämällä monimuotoisiksi ja maaseututyypeittäin erityviksi. Keski-Euroopassa kaupunkien läheisiin maaseutualueisiin kohdistuu usein liikaa kaupunkikasvun leviämispaineita. Sen sijaan saavutettavuudeltaan heikoilla maaseutualueilla kehittämistä haittaavat yleensä eniten pitkät etäisyydet kaupunkeihin ja niistä leviävien kasvusykäysten puute.

Suomen maaseutu jää synteessissä esitettujen alueluokittelujen marginaaliin ja erottuu lähinnä erityistapauksena. Esimerkiksi maankäytön muutoksia vuosina 1990–2006 tyyppiteltäessä Suomi sijoittuu 25-luokkaisessa jaottelussa ainoana Euroopan maana kokonaisuudessaan ”ei muutoksia”-kategoriaan eli näyttä-

tyy ikään kuin ihmistoiminnan ulkopuolelle jääneenä (emt., 57). Kaupunkiverkon kartoilla Suomi on kuitenkin yllättäen melko hyvin esillä. Esimerkiksi yli viidenkymmenen tuhannen asukkaan toiminnallisten kaupunkialueiden (functional urban areas) kartalla esiintyy peräti 21 suomalaista paikkakuntaa (emt., 40). Erottuvimmin Suomi kuitenkin tyypittyy synteesiraportin kartalla, jossa kuvataan Euroopan alueiden maantieteellisiä erityispiirteitä (regions with specific geographical characteristics) (emt., 63). Siinä suurin osa Suomea määrittyy Pohjois-Ruotsin ja eräiden muiden, hyvin pienialaisten Euroopan alueiden kanssa poikkeuksellisen harvan asutuksen aluetyyppiin kuuluvaksi. Tämän tyyppin alueet kattavat 16,5 prosenttia ESPON-Euroopan pinta-alasta, mutta niissä asuu vain 0,8 prosenttia sen väestöstä.

## ESPON Suomessa

Käsillä oleva raportti jatkaa vuonna 2004 aloitettua ESPON Suomessa -julkaisujen sarjaa ja on sen kymmenes teos. Raportin toteuttamisesta vastasi ESPON-ohjelman Suomen yhteystaho yhteistyössä Vaasan yliopiston aluetieteen yksikön kanssa. Toteutusta tukivat työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Edeltäjiensä tapaan tässä raportissa käsitellään ESPON-ohjelman ajankohtaisia tutkimustuloksia ja arvioidaan niitä kotimaisen aluesuunnittelun ja alueiden kehittämisen viitekehyksessä.

Tämä raportti mukaan lukien ESPON Suomessa -raporteissa on julkaistu kaikkiaan 88 artikkelia, joiden kirjoittamiseen on osallistunut 78 tutkijaa ja asiantuntijaa 44:stä eri organisaatiosta. Suurin osa kirjoittajista on ollut kotimaisia aluetutkijoita ja alojensa asiantuntijoita, mutta kirjoittajien joukkoon on kuulunut myös käytännön aluekehittäjiä ja myös puolentusinaa ulkomaista kirjoittajaa. Kirjoittajien ote ja suhde ESPONiin on vaihdellut kuten tässäkin raportissa. Eräät kirjoittajista ovat olleet omakohtaisesti mukana ESPON-tutkimuksissa, toiset taas ovat tehneet tulkintojaan ja esittäneet arvioitaan artikkelin kirjoittamisen yhteydessä ensimmäistä kertaa ESPONiin tutustuneena, ts. siinä vaiheessa kun he ovat tehneet tulkintojaan ja esittäneet arvioitaan tutkimuksista.

Seuraavissa kuudessa artikkelissa käsitellään ESPON 2013 -ohjelman loppuvaiheessa valmistuneita ja niistä suomalaisittain kiinnostavimpia tutkimustuloksia. Ensiksi Veiko Sepp (Tarton yliopisto) analysoi Uudenmaan aluetalouden resilienssiä eli sen muutuskuntoa ja selviytymistä finanssikriisin jälkeisen talouslaman aikana. Seppin analyysi pohjautuu aihepiiriä käsitelleen ECR2-hankkeen tuloksiin ja sen yhteydessä tehtyyn Uudenmaan tapaustarkasteluun, jonka toteuttamiseen Sepp keskeisesti osallistui. Artikkelin sekä haastaa että todentaa vallitsevia käsityksiä ja siinä esitetyt päätelmät esimerkiksi pohjoismaisen hyvinvointimallin ja resilienssin yhteyksistä tarjoavat aineksia kiinnostaviin politiikkapäätelmiin.

Antti Mäenpään ja Seija Virkkalan (Vaasan yliopisto) aiheena on älykäs eri-koistuminen, joka on viimeksi kuluneina vuosina noussut innovaatiopolitiikan



iskusanaksi myös Suomessa. Artikkelin perustuu AMCER-hankkeessa tehtyyn tapaustutkimukseen Pohjanmaalla, jossa selvitettiin EU:n tutkimus- ja kehityshankkeiden alueellisia vaikutuksia. Artikkelissa esitellään AMCER-hankkeen tutkimustuloksia Pohjanmaan innovaatiotoiminnasta ja esitetään johtopäätöksiä älykkään erikoistumisen strategioihin liittyvien alueellisten innovaatiojärjestelmien ja -verkostojen luonteesta.

Timo Hirvonen ja Petri Kahila (Itä-Suomen yliopisto) tekevät huomioita ja esittävät päätelmiä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alueellisesta ulottuvuudesta Euroopassa. Artikkelissa paneudutaan TiPSE-hankkeen tutkimustuloksiin: mitä köyhyys tarkoittaa EU:n osallistavan kasvun kontekstissa, miten sitä voidaan mitata ja miltä Suomea koskevat mittaustulokset näyttävät eurooppalaisessa vertailussa.

Marianne Haapala ja Seija Virkkala (Vaasan yliopisto) käsittelevät Euroopan pienten ja keskisuurten kaupunkien piirteitä ja asemaa aluerakenteessa. Artikkelin taustana on TOWN-hanke, jonka mukaan lähes yhdeksänkymmentä prosenttia Euroopan väestöstä asuu kaupungeissa. Suurkaupungeissa väestöstä asuu noin puolet ja peräti neljännes Euroopan asukkaista on sijoittunut väkiluvultaan suurkaupunkeja pienempiin, mutta yli viidentuhannen asukkaan kokosiin pieniin ja keskisuuriin kaupunkeihin. Suomessa näiden pienten ja keskisuurten kaupunkien osuus väestöstä on lähes yhtä merkittävä. Haapala ja Virkkala erittelevät suomalaisten pienten ja keskisuurten kaupunkien eli ns. seutukaupunkien kehityskuvaa ja esittävät päätelmiä niiden roolista paikallistalouksina ja palvelukeskuksina.

Pekka Kettunen (Åbo Akademi) pohtii artikkelissaan aluepolitiikan hyvää hallintaa TANGO-hankkeen tulosten perusteella: mitä eväitä governance-lähestymistapa antaa aluehallinnon kehittämiseen ja missä määrin TANGO-hankkeen sitä koskevat huomiot ja suositukset soveltuvat Suomeen. Aihe on tärkeä ja ajankohtainen sikäli, että Suomessa on kuluvalle vuosikymmenelle toteutettu useita aluehallinnon muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet aluekehittämisen instituutioiden toimintatapoihin ja tehokkuuteen eri tavoin.

Viimeisessä artikkelissa Toni Ahlqvist (Teknologian tutkimuskeskus VTT) tarkastelee EU:n aluesuunnittelussa yleistynyttä tulevaisuuteen suuntautuvaa strategista lähestymistapaa. Esimerkkinä hän esittelee ET2050-hankkeen tekeviä ja vuoteen 2050 ulottuvia skenaarioita Euroopan aluerakenteen kehittämisen vaihtoehdoista. Ahlqvistin huomio suuntautuu kahtaalle: Yhtäältä hän esittää tulkintoja siitä, miten skenaarioiden ja niihin liittyvien visuaalisten elementtien avulla kuvataan ylikansallisia aluerakenteen elementtejä ja luodaan eurooppalaista identiteettiä. Toisaalta Ahlqvist erittelee ET2050-skenaarioiden sisältöjä ja niiden taustalla vaikuttavia käsityksiä Euroopan aluerakenteen – ja mahdollisesti myös uudistuvan EU:n alue- ja rakennepolitiikan – toivottavista kehityssuunnista.



## Lähteet

- de Vries, J., Janssen-Jansen, L. & Zonneveld, W. (2012). European Territorial Governance: Conclusions. Teoksessa: Zonneveld, W., de Vries, J. & Janssen-Jansen, L. (Eds.). European Territorial Governance. Housing and Urban Policy Studies 35. 321–336.
- ESPON (2014). Territories finding a New Momentum: Evidence for Policy Development, Growth and Investment. Third ESPON Synthesis Report. ESPON results by July 2014.
- Faludi, A. (2014). EUropeanisation or Europeanisation of spatial planning? Planning Theory & Practice. Vol. 15, No. 2, 155–169.
- Fritsch, M. & Eskelinen, H. (2011). Influences from and Influences on Europe: the Evolution of Spatial Planning and Territorial Governance in Finland. *disP - The Planning Review*. Volume 47, Issue 186, 22–31.
- Moisio, S. & Luukkonen, J. (2014). European spatial planning as governmentality: an inquiry into rationalities, techniques, and manifestations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 32, 1–18.

*Veiko Sepp*

# **Resilienssi lama-ajan politiikkastrategiana – kokemuksia Suomen pääkaupunkiseudulta**

## **Johdanto**

Taluskriisejä esiintyy toistuvasti sekä maailmanlaajuisesti että paikallistalouksien tasolla. Viimeksi koettu taluskriisi on ollut vakavin Euroopan unionin historiassa. Kaikki aluetaloudet eivät kuitenkaan ole taantuneet, ja myös lamasta toipumien on ollut epäyhtenäistä. Tämä taluskehityksen eriytyminen nostaa esiin tärkeän kysymyksen siitä, miksi jotkut alueet menestyvät muita paremmin ja mitkä tekijät vaikuttavat aluetalouksien suorituskykyyn.

Resilienssi on noussut keskeiseksi käsitteeksi muutoksen ja epävarmuuden hallinnassa. Tutkimuksessa sitä käytetään lisääntyvästi tarkasteltaessa paikallis- ja aluetalouksien selviytymistä taloussokkien ja lamakausien aikana sekä selitettäessä, miten jotkut aluetaloudet kykenevät uusiutumaan toisten lukkiutuessa taantumaan (ks. esim. Christopherson et al. 2010; Pendall et al. 2010; Simmie & Martin 2010; Martin 2012; Hassink 2010).

Kuluvan taloustaantumana alettua aluetalouksien resilienssi on muodostunut myös EU:ssa politiikkakysymykseksi. Resilienssin määrittelyyn ja sen edistämiseen liittyy kuitenkin paljon epävarmuutta. ESPON-tutkimusohjelman ECR2-hankkeessa (Economic Crisis: Resilience of Regions)<sup>1</sup> tarkasteltiin tätä aihetta eurooppalaisessa vertailuasetelmassa: miten talouden taantuminen on kohdistunut Euroopan eri osiin, ja miksi jotkut alueet näyttävät sietävän talouslamaa muita paremmin sekä toipuvat siitä nopeammin.

Yksi ECR2-hankkeen kahdeksasta tapaustutkimuksesta käsitteli Uudenmaan maakunnan resilienssiä. Hankkeen käyttämässä tapaustutkimusalueiden tyypittelyssä Uusimaa luokiteltiin ”vauraaksi ja innovatiiviseksi metropolialueeksi Euroopan pohjoisesta periferiasta”. Muut tapaustutkimusten alueet olivat: Pohjois-Viro, Baden-Württemberg (Saksa), Länsi-Makedonia (Kreikka), Pomorskie (Puola), Lounais-Irlanti, Wales (Yhdistynyt kuningaskunta), Puglia (Italia). Tapaustarkastelujen tarkoituksena oli selvittää, miten taloustaantuma on kohdistunut erityyppisille alueille, miten rakennetekijät vaikuttavat alueiden uusiutumiskykyyn eri institutionaalisissa olosuhteissa ja millaisin toimenpitein taloustaantumaa on reagoitu.

<sup>1</sup> Artikkelin perustuu tekijän ESPON-tutkimusohjelmassa ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions -tutkimuksessa tekemään tapaustarkasteluun Uudenmaan maakunnan resilienssistä. Artikkelin on englannista suomentanut Timo Hirvonen.

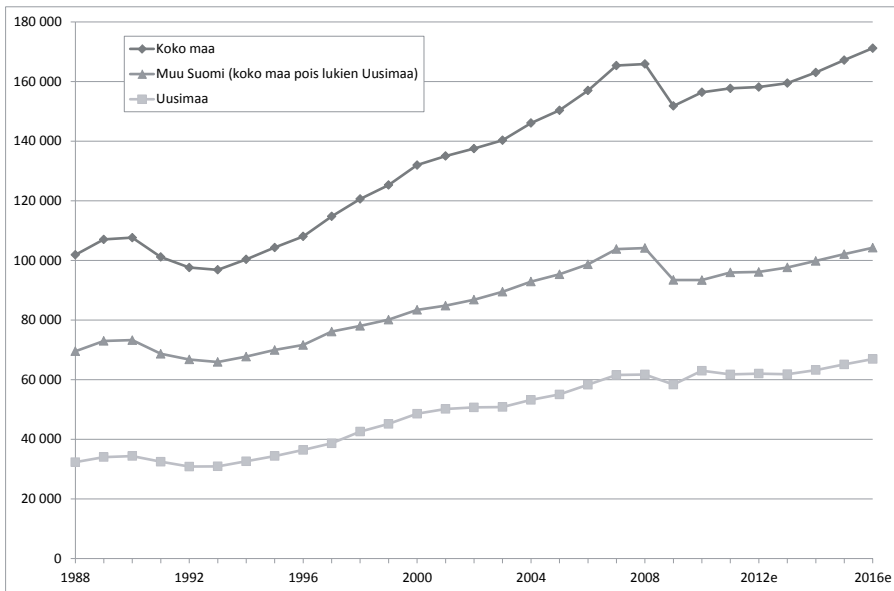
Uudenmaan maakunnan resilienssiin ja siihen vaikuttavien tekijöiden tarkastelu pohjautui ECR2-hankkeessa kehitettyyn lähestymistapaan. Siinä aluetaloudet ymmärrettiin monimutkaisina ja sopeutuvina toimintayksikköinä, jotka kykenevät rakennemuutoksiin ulkoisten muutosimpulssien vaatimuksista tai sisäisten kehitysajureiden myötävaikuttamina (ks. Martin & Sunley 2007; Simmie & Martin 2010). Resilienssi määriteltiin aluetalouksien kyvyksi kestää (withstand), vaimentaa (absorb) ja nujertaa (overcome) aluetta kohtaava sisäinen tai ulkoinen taloussokki.

Taloudellisen suorituskyvyn yhteydessä voidaan erottaa viisi resilienssin ulottuvuutta: vastustuskyky (resistance), toipumiskyky (recovery), uudelleensuuntautuminen (reorientation), palautuminen (renewal) ja vaimentuminen (absorption). Vastustuskyky käy ilmi tarkasteltaessa taloustilastoja laman etenemisestä. Muita vähäisempi talouskasvun taittuminen merkitsee alueen parempaa vastustuskykyä. Täydellisen vastustuskyvyn alue ei koe taantumaa lainkaan. Toipumiskykyä voidaan mitata ajanjaksolla, jonka kuluessa alue kehittyi taantumasta pohjan kehitystasolta ennen taantumaa vallinneelle tasolle.

Uudelleensuuntautumisen mittaaminen on vaikeaa ja se voidaan tehdä monin toisistaan poikkeavin ja myös ristiriitaisiin tulkintoihin johtavin tavoin. Pääongelmana on, että talouden uudistuva toimialarakenne voi jopa heikentää talouskehitystä ja se ei siten välttämättä heijastu talouden seurantaindikaattoreista. Aluetalouden palautuminen sen sijaan paljastuu taloustilastoista ja sitä ilmentää lamaa edeltävän talouden kasvuvauhdin saavuttaminen. Taloustaantumien vaikutusten vaimentuminen on tärkeä resilienssin osatekijä. Hyvää vaimentumista kuvaa se, että taantuma (esimerkiksi mitattuna BKT:n laskulla) ei heijastu tai leviä aluetalouden muihin osiin koko voimallaan (esimerkiksi työllisyys heikentyy vähemmän kuin BKT:n laskun perusteella olisi aiheellista otaksua).

## **Arvioita Uudenmaan talouden suorituskyvystä viimeisimmän talouskriisin aikana**

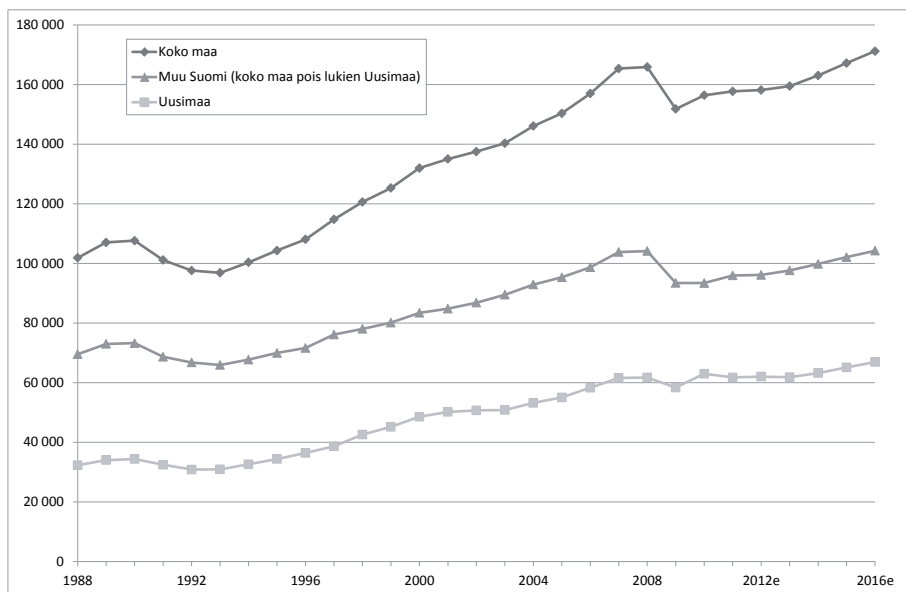
Viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana Uusimaa ja Suomi ovat kokeneet kaksi suurta talouskriisiä. Kokonaisuutena Uudenmaan talouskehitys on ollut hieman muuta maata parempaa. 1990-luvun alussa Suomi ja Uusimaa olivat laman vastuskyvyltään EU- ja OECD-maiden heikoimpien maiden joukossa sekä BKT:n että työllisyyden perusteella tarkasteltuna. Myös vuonna 2009 koettu BKT:n lasku oli Suomessa yksi suurimmista OECD-maiden keskuudessa (Kuva 1).



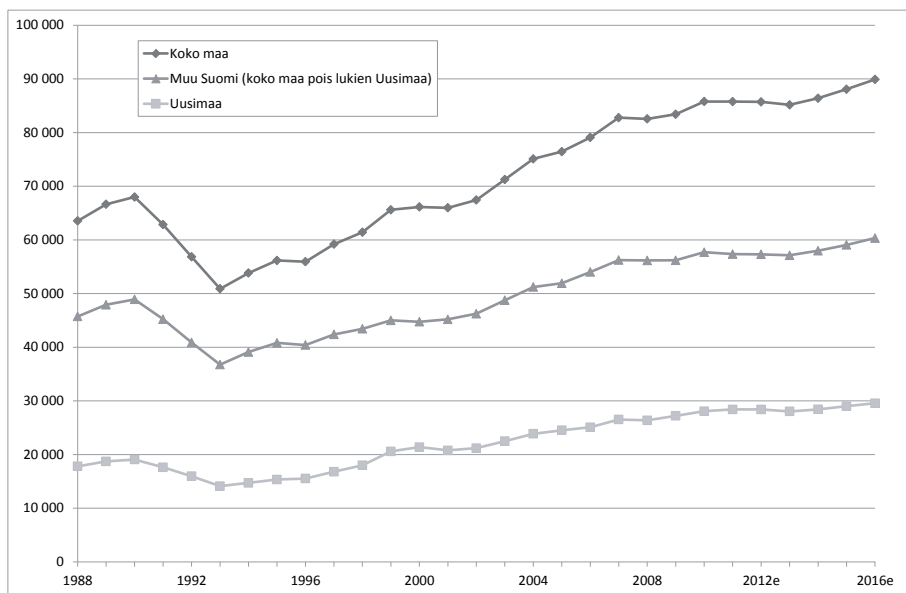
**Kuva 1.** Bruttokansantuote Suomessa, Uudenmaan maakunnassa ja muualla Suomessa vuoden 2 000 hinnoilla vuosina 1988–2016, milj. €. (Lähde: ETLA 2013)

Resilienssin taustateorioiden perusteella edellä mainitut Uudenmaan kaksi taantumaa ovat hyvin erilaisia. 1990-luvun alussa tuotanto, työllisyys ja tulot laskivat voimakkaasti. Sen jälkeen tuotanto kehittyi myönteisesti toipumiskyvyn, uudelleensuuntautumisen ja palautumisen kriteereillä, mutta työllisyys toipui hitaasti. Uuden vuosituhatosen ensimmäisen kymmenluvun lopun ja 2010-luvun alun kehitys oli päinvastaista. Laman vastustuskyky oli heikompaa niin tuotannon kuin työllisyyden ja tulojenkin perusteella mitattuna, toipumiskyky oli puutteellista kaikilla talousmittareilla mitattuna ja taloussektoreiden uudelleensuuntautuminen osoittautui palautumisen kannalta riittämättömäksi.

Yksityiskohtaiset ja paikalliset tilastoaineistot ja lähteet osoittavat Uudenmaan maakunnan sisäisen kehityksen olleen epäyhtenäistä ja vain osittain rakenteellisten tekijöiden mukaan määräytynyttä. Kokonaisuutena maakunnan syrjäisimmät osa-alueet, joissa erityisesti perusteollisuus on kärsinyt kannattavuusongelmista ja vähentänyt työpaikkojaan, ovat kärsineet lamasta enemmän kuin Helsingin metropolialue ja sen läheinen työssäkäyntialue. Parhaiten näitä alueellisia eroja osoittavat työttömyystilastot, joiden mukaan työttömyysaste on vaihdellut Uudenmaan kunnissa kahden ja neljäntoista prosentin välillä viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana. Globalisaation eturintaman kansantalouksissa syrjäisten ja pienten paikkakuntien perusteollisuuden toimipaikoilla – vaikka ne sijaitsisivatkin pääkaupungin lähituntumassa – näyttäisi olevan vain niukasti mahdollisuuksia toimia taloustaantumien aikana aluetalouksiaan uudistavina toimijoina (Kuva 2).



**Kuva 2.** Työlliset Suomessa, Uudenmaan maakunnassa ja muualla Suomessa vuosina 1988–2016. (Lähde: ETLA 2013)



**Kuva 3.** Kotitalouksien reaaliensiot Suomessa, Uudenmaan maakunnassa ja muualla Suomessa vuosina 1988–2016, milj. €. (Lähde: ETLA 2013)

Yhteenvetona Uudenmaan maakunnan talouden suorituskyvystä voi todeta, että viimeisimmän laman aikana se on ollut resilienssiltään – ja varsinkin laman vastustuskyvyltään – selvästi vahvempi kuin 1990-luvun alussa. Lisäksi Uusimaa on laman vastustuskyvyltään muuta maata parempi, joskin kokonaisuutena laman vaikutukset ovat ulottuneet koko maahan melko tasapuolisesti (Kuva 3).

Tätä kirjoitettaessa syksyllä 2014 on liian aikaista päätellä Uudenmaan maakunnan resilienssistä meneillään olevan taloustaantumien osalta. Laman vaikutukset Suomen aluetalouksiin jatkuvat vielä. Tämä pätee myös Uudenmaan maakuntaan. Vuonna 2010 oli tilapäistä toipumista tai talouden terahkoitumista, mutta sen jälkeiset kolme vuotta eivät ole osoittaneet lamasta toipumista ja uuden kasvuvaiheen käynnistymistä. Sen sijaan on merkkejä siitä, että eräissä suhteissa talouskehitys voi jopa vielä pahentua lähitulevaisuudessa. Tämä voi johtua esimerkiksi kilpailukyvyyn heikkenemisestä tai valtiontalouden huonosta taloustilanteesta aiheutuvasta suhdannepoliittisten toimenpiteiden riittämättömydestä.

## **Uudenmaan rakenteelliset vahvuudet kansallisessa vertailussa eivät paranna sen resilienssiä**

Talouden suorituskyvyn ohella aluetalouden resilienssiä voidaan lähestyä myös sen kehittymisedellytysten perusteella. Pohjimmiltaan siinä on kysymys taloudellisen suorituskyvyn osatekijöistä ja syntymekanismeista.

Resilienssin kehittymiseen vaikuttavia tekijöitä on tutkittu paljon. Siihen liittyvä argumentaatio voidaan jakaa rakenneperustaisiin ja toimijalähtöisiin selitysmalleihin. Rakenteita koskeva empiirinen näyttö osoittaa aluetalouksien resilienssin riippuvan esimerkiksi markkina-alueiden laajuudesta, ulkoisten markkinoiden saavutettavuudesta, alueiden aineellisten ja inhimillisten pääomien määrästä, suurituloisten asukkaiden osuudesta sekä alueen tuotantorakenteen monipuolisuudesta (Davies et al. 2010; Hill et al. 2011; Bristow 2010). Toimijalähtöisille selitysmalleille, kuten sopeutumisvalmiuksia kehittävien toimenpiteiden yhteyksistä resilienssiin, on tutkimuksissa vähemmän näyttöä (ks. Rose 2004; Clark et al. 2010; Simmie & Martin 2010).

Hyvin koulutettu väestö on Suomen keskeisimpiä kilpailuvaltteja ja se lisää myös Uudenmaan maakunnan resilienssiä. Koulutettu ja osaava työvoima kuuluu myös niihin suomalaisen yhteiskunnan perusvahvuuksiin, joiden avulla Suomen otaksutaan selviävän meneillään olevasta talouden matalasuhdanteesta (Honkapohja et al. 2009). Tämä vahvuus perustuu pitkäjänteiseen, 1970-luvulla ja jo sitä aikaisemminkin alkuun pantuun politiikkalinjaukseen koulutusjärjestelmän kokonaisvaltaisesta kehittämisestä – perustuen tasapuoliseen ja ilmaiseen koulutukseen sekä käsittäen kaikki koulutusasteet ja ulottuen myös aikuiskoulutukseen (Gylfason et al. 2010).

Myöhempi suomalaisen yhteiskunnan tiede- ja koulutuspoliittinen saavutus on tutkimus- ja tuotekehitystehtävissä sekä teknillisen alan asiantuntija-tehtävissä työskentelevien työntekijöiden suuri osuus. Tämä liittyy osaltaan televiestintävetoiseen, suomalaisen teollisuuden ja talouden uudellenrakentumiseen 1990-luvun laman jälkeen (Dahlman et al. 2006). Tästä huolimatta on esitetty epäilyjä ”maailmaluokan osaajien puutteesta”, ja kansainvälisten osaajien houkuttelu Suomeen on ollut olennaisesti esillä kuluvan laman yhteydessä (Murray et al. 2009; Eloranta et al. 2010).

Korkeasti koulutetun työvoiman saatavuus on Uudellamaalla muuta maata parempi. Se lisää maakunnan houkuttelevuutta kansainvälisten yritysten sijaintipaikkana ja investointien kohdealueena. Korkeasti koulutettu työvoima parantaa myös maakunnan resilienssiä varsinkin toipumiskyvyn ja palautumisen ulottuvuuksilla tarkasteltuna. Siksi Uudenmaan erinomainen koulutusjärjestelmä, yliopistokeskittymät, nuori ja koulutettu väestö sekä alueen kansainvälinen suuntautuminen luovat pääkaupungin maakunnalle – maan aluepolitiikan tasapuolistavista tavoitteista huolimatta – muita Suomen alueita paremmat edellytykset taloutensa uudistamiseen.

Kansallisessa vertailussa Uusimaa poikkeaa rakenteeltaan myönteisesti väkilukunsa ja siihen liittyvän monimuotoisuutensa perusteella. Monipuoliset ja isot työmarkkinat ovat erityisen tärkeitä työllisyyttä koskevan resilienssin kannalta. Tässä suhteessa erottuvin on Helsingin työssäkäyntialue, joka tarjoaa työntekijöille monipuolisia työllistymismahdollisuuksia irtisanomistilanteissa. Maakunnan reuna-alueet eivät ole tässä suhteessa läheskään niin vastustuskykyisiä taantumien kielteisille työllisyysvaikutuksille.

Myös yritykset hyötyvät isosta työmarkkina-alueesta ja hyvästä työvoiman tarjonnasta. Vastaavasti Uudenmaan reuna-alueilla ammattitaitoisen työvoiman puute voi olla merkittävä talouden uudistumisen este.

Pääkaupunkiseudun muuta maata parempi laman vastustuskyky voi liittyä myös toimialarakenteeseen ja erityisesti siihen, että Uusima on muita Suomen maakuntia palveluvaltaisempi. Siellä sijaitsee paljon myös julkisen sektorin työpaikkoja. Meneillään olevan talouskriisin yhteydessä voi tosin otaksua, että julkissektorivoittoisuus ainoastaan viivästyttää laman vaikutuksia. Talouden palveluvaltaisuus voi myös hidastaa lamasta elpymistä. Siihen viittaavat kokemukset 1990-luvulta, jolloin ensimmäisinä lamasta nousivat Suomen vientivetoisimmat teollisuuden toimialat.

## Nokia-efekti

Kumppakin Uudenmaan kohtaamaa taantumaa on edeltänyt eräiden toimialojen vetämä nousukausi. Nämä korkeasuhdanteet heikensivät taloudellisen resilienssin edellytyksiä ja vaikeuttivat lamasta toipumista ja talouden uudistumista. 1990-luvun lamaan myötävaikutti talouden ja erityisesti rakentamisen ja kiinteistömarkkinoiden ylikuumeneminen sitä edeltäneen vuosikymmenen lopulla (Jonung et al. 1996; Maliranta et al. 2010; Gylfason et al. 2010).

Vastaavasti 2000-luvulla sekä BKT:n että tutkimus- ja tuotekehitysintensiivisen sektorin kasvu oli pitkälti Nokia-vetoisen televiestintäsektorin varassa. Yksi-puolistuminen altisti maan (ja myös Uudenmaan maakunnan) talouden tätä yhtä toimialaa ja yritystä koskeville riskeille, jotka sittemmin realisoituvat jo samaisen vuosikymmenen loppupuolella.

Nokian erityistä roolia Suomen ja Uudenmaan kehityksen määrääjänä on käsitelty lukuisissa tutkimuksissa (esim. Ali-Yrkkö et al. 2010; Eloranta et al. 2010). Nokia myötävaikutti merkittävästi monien suomalaisyritysten kansainvälistymiseen. Sen vaikutukset ulottuivat myös syvälle suomalaiseen innovaatio- ja koulutusjärjestelmään luoden suuntaviivoja nuorten tulevaisuudensuunnitelmiin. Ennen Suomen talouden kriisiytymistä todettiin osuvasti, että ”Suomi olisi erilainen ilman Nokiana” (Oinas 2005). Kriittiseen sävyyn toki keskusteltiin kansan- ja aluetalouksien Nokia-riippuvuuksista ja siihen liittyvistä paradokseista, kuten kasvuyritysten vähäisyydestä (ks. Autio 2009).

Nykyisen laman ja resilienssin viitekehyksissä Nokia-efekti on edelleen näkyvissä Suomen kansantaloudessa ja aluetalouksissa (Maliranta et al. 2010). Esimerkiksi Uudenmaan aluetalouden hitaaseen lamasta toipumiseen ja talouden uusiutumiseen liittyy monia vahvan Nokia-klusterin taantumiseen kytkettyjä kehityskulkuja. Nokian mahtiasema yhtenä maailman johtavana ICT-yrityksenä ja Uusimaa sen pääkonttorin sijaintipaikkana oli maakunnan kannalta monella tavalla merkittävää. Siksi sittemmin tapahtunut Nokian ja koko televiestintäalan taantuminen sisälsi monia vaikeasti korvattavissa olevia aluetaloudellisia menetyksiä ja haittavaikutuksia. Toisaalta tehtävistään vapautunut ammattitaitoinen työvoima tarjoaa myös resursseja talouden elvyttämiseksi, joskin tämän työvoiman kanavoiminen korkean teknologian yritysten käyttöön on politiikkatoimena vaativa tehtävä.

## **Yritysten epätasainen kokojakauma haittaa resilienssiä**

Vaikka Nokian ja sen taantumien aiheuttamat negatiiviset aluetaloudelliset vaikutukset ovat silmiinpistäviä, on aihepiiriin liittyvä ongelmavyöhyke Uudenmaan maakunnassa sitä laajempi. Perimmiltään kyse on siitä, että maakunnassa on liian vähän keskikokoisia, kansainvälisillä markkinoilla menestyviä yrityksiä. Itse asiassa koko Suomen kansantaloutta dominoivat muutamat globaalit jätti-yritykset (Pajarinen & Ylä-Anttila 2008). Tässä suhteessa pääkaupunkiseutu ei poikkea myönteisesti muusta Suomesta.

Yritystasolla tarkasteltuna yritysten koko sekä niiden elinvoimaisuus ja sopeutumiskykyisyys riippuvat positiivisesti toisistaan. Isoilla yrityksillä on tyypillisesti riittävästi resursseja, ne ovat hyvin organisoituja ja niillä on myös tarpeeksi kunnianhimoa ja tavoitteellisuutta kehittyäkseen kilpailukykyisiksi kansainvälisillä markkinoilla. Yleensä ne ovat myös vastustuskykyisimpiä laman haittavaikutuksille ainakin laman alkuvaiheen aikana. Viime aikojen kehitys Uudenmaan maakunnassa viittaa kuitenkin siihen, että talouskriisi olisi



heijastumassa myös suurten yritysten kannattavuuteen. Riippuvuus muutamista suuryrityksistä tekee Uudenmaan haavoittuvaksi yrityksiin kohdistuvien sokkien takia. Pienillä ja yhden työnantajan paikkakunnilla tämän tyyppinen rakenteellinen heikkous korostuu ja pahimmillaan heijastuu paikallisten työmarkkinoiden romahtamisena.

## **Alueellisten yritysverkostojen rapautuminen**

Yrityskokoon liittyy aluetalouden rakenteellisena ongelmana myös se, että pienten yritysten ja suurten kansainvälistyneiden yhtiöiden väliset jakolinjat ovat entistä selvempiä. Viimeksi mainittujen taloudellinen asema näyttäsi parantuneen osittain pienten ja keskisuurten yritysten kustannuksella ja niiden kanssa tehtävää yhteistyötä vähentäen. Tämänkaltaisen polarisaatioprosessi käynnistyi ICT-alalla jo 1990-luvulla, ja 2000-luvun alussa se alkoi leimata konepajateollisuutta (Ali-Yrkkö 2010; Eloranta et al. 2010). Nykyisen laman aikana tämä ilmiö on levinnyt yhä laajemmalle talouteen.

Vaikka usein uskotaan kaiken tyyppisten yritysten olevan halukkaita tavoittelemaan globalisaation hyötyjä, niin yleensä isot yritykset etenevät tässä suhteessa eturintamassa (Eloranta et al. 2010). Ne ovat siirtäneet tuotantoaan halpamaihin parantaakseen kannattavuuttaan – useimmiten Venäjälle, Viroon ja Kiinaan (Hyvärinen 2011). Lisäksi ne ovat ulkoistaneet osatoimintojaan ulkomaisten alihankkijoiden tehtäviksi (Böckerman & Maliranta 2012).

Globalisaatio ja ulkoistaminen ovat lisänneet suomalaisyritysten tuottavuutta (Honkapohja et al. 2009; Hernesniemi & Nikinmaa 2009). Niiden vaikutukset työllisyyteen ovat olleet kaksijakoisia. Yhtäältä työpaikat ovat vähentyneet. Toisaalta eräiden tutkimusten mukaan alhaisen tuottavuuden toimintojen ja työpaikkojen siirtyminen ulkomaille on uudistanut aluetalouden rakenteita (Böckerman & Maliranta 2012).

Aluetalouden rakennemuutoksen sivuvaikutuksena maailmanlaajuisesti toimivien suuryritysten ja perinteisten pienten ja keskisuurten yritysten väliset alueelliset ja kansalliset yritysverkostot ja tuotannolliset sidokset ovat rapautuneet. Perussyynä on 2000-luvulla voimistunut yritysverkostojen globalisoituminen (Eloranta et al. 2010). Sen seurauksena laman iskiessä Suomeen loppuvuodesta 2008 kotimaisten alihankintayritysten tilaukset romahtivat kolmen tekijän yhteisvaikutuksesta: (loppu-)tuotteiden kysyntä väheni, asiakkaiden hankinnat kohdistuivat ulkomaille ja alihankintaverkostojen toimintatavat muuttuivat perustavalla tavalla globaaleiksi (Eloranta et al. 2010).

## Pohjoismainen hyvinvointimalli vaikuttaa resilienssiin

Viimeksi kuluneiden vuosikymmenien aikana Suomessa on toteutettu talouspolitiikkaa pohjoismaisen hyvinvointimallin ehdoilla. Siinä on painotettu tasa-arvoistavaa koulutuspolitiikkaa, julkisen sektorin roolia palvelutuotannossa ja kehittynyttä sosiaaliturvaa yhteiskunnan perusrakenteena. Nämä ja muut hyvinvointimallia luonnehtivat periaatteet ovat muodostaneet reunaehdot muille politiikkalohkoille, kuten finanssi-, työllisyys- ja elinkeinopolitiikalle.

Suomessa ajatellaan yleisesti, että hyvinvointivaltion mekanismit ovat pysyviä, ja että ne edistävät resilienssiä (Gylfason et al. 2010; Korkman 2010; Uusitalo 1996). Myös kriisien yhteydessä monet asiantuntijat arvioivat hyvinvointivaltion tarjoavan pikemminkin ratkaisuja kriisiin kuin olevan sen osa-aiheuttaja (Gylfason, et al. 2010). Ennen kaikkea hyvinvointivaltiota pidettiin kanavana ”kollektiiviseen riskien jakoon” ja sitä kautta sen katsottiin edistävän resilienssiä (Andersen et al. 2007). Sosiaaliturva ja tulonsiirrot ikään kuin vaimentavat tuotannon laskun ja työttömyyden haitallisia vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin. Jopa 1990-luvun alun syvän laman yhteydessä näiden mekanismien katsottiin toimineen yllättävän tehokkaina laman vaikutusten lieventäjinä, ja esimerkiksi suhteellinen köyhyys säilyi lamaa edeltävällä alhaisella tasolla (Uusitalo 1996). Käsillä olevan laman aikana nämä mekanismit ovat toimineet vähintään yhtä tehokkaasti ja esimerkiksi työllisyyden osalta jopa paremmin kuin 1990-luvun laman yhteydessä.

Suomalaisen hyvinvointivaltion turvaverkot vaikuttavat taloudelliseen resilienssiin myös koulutusjärjestelmän ja aktiivisen työllisyyspolitiikan avulla, joilla pyritään edistämään työvoiman ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta (Gylfason et al. 2010). Joidenkin arvioiden mukaan juuri nämä hyvinvointivaltion mekanismit olivat ratkaisevia Suomen toipuessa lamasta ja talouden uudistuessa 1990- ja 2000-luvuilla (Dahlman et al. 2006; Gylfason et al. 2010). Toisaalta empiiristä näyttöä on myös siitä, että nämä mekanismit olivat riittämättömiä laman torjumiseksi ja kykenivät vain pehmentämään putousta. Perussyy siihen on se, että Suomen kaltainen avoin talous on väistämättä altis kansainvälisten suhdanteiden vaikutuksille.

Hyvinvointivaltioon suuntautuvasta vahvasta luottamuksesta huolimatta sen kestävyyskohdistuu myös epäilyjä (ks. Uusitalo 1996). Laman aikana nämä epäilyt usein vahvistuvat (Gylfason et al. 2010). Hyvinvointivaltion ylläpito on kallista, ja se koettelee julkistalouden kestävyttä laskusuhdanteissa (Uusitalo 1996). Näin on tapahtunut myös kuluvalle laskukaudella. Tämä on lisännyt tarpeita julkistalouden rakenteellisiin uudistuksiin ja hyvinvointivaltion toimien karsimiseen.

Hyvinvointivaltion ja resilienssin suhdetta koskevien kriittisten näkemysten mukaan liiallinen riskinjakko heikentää yrittämishaluja ja talouden uusiutumiskykyä. Näiden piirteiden on esitetty leimaavan myös Suomen aluetalouden kehityskuvaa. Lisäksi monivuotisiin sopimuksiin perustuvat keskitetyt työmarkkinaratkaisut eivät huomioi eri alueilla toimivien yritysten tuottavuuden

ja kilpailukyvyyn eroja. Jäykät työmarkkinat ja kattava sosiaaliturva hidastavat rakenteiden uudistumista.

Ainakin maan ulkopuolelta tarkasteltuna pohjoismaiset arvot ja niiden soveltaminen talouteen eivät näyttäisi suosivan yrittäjyyttä Suomessa. Tarvitaan lisää yrittäjiä (Murray 2011). Lisäksi on arvioitu Suomen yrittäjyyskulttuurin kokonaisuudessaan kaipaavan kohentamista (ks. Autio 2009). Yhteiskunnallisessa arvomaailmassa yrittäjyyden arvostus näyttäisi Suomessa jääneen hyvinvointivaltion periaatteiden varjoon (Breznitz & Tahvanainen 2010). Esimerkiksi Uudenmaan maakunnan pienemmillä paikkakunnilla ja varsinkin sen länsiosien ruotsinkielisillä alueilla yrittäjyydessä vallitsevat ohuet perinteet eivät edistä paikallisen elinkeinoelämän uudistumista.

## **Alue- ja paikallistason toimijoilla on pieni rooli**

Suomen aluekehittäjät ja alan asiantuntijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että valtiolla on päävastuu aluekehittämisestä, taloudellisten taantumien ja niiden haitallisten alueellisten vaikutusten ehkäisemisestä ja aluetalouksien uudistamisesta. Myös Uudenmaan maakunnassa kansalliset toimet ovat vaikuttaneet resilienssiin enemmän kuin aluelähtöiset toimenpiteet. Paikallisilta ja alueellisilta hallintotahoilta puuttuu työkaluja ja resursseja maailmanlaajuisilta kriiseiltä suojautumiseksi. Suomen kaltaisessa pienessä maassa olisikin ehkä tehotonta jakaa aluehallinnolle sitä koskevaa toimivaltaa.

On useita syitä siihen, että talouden laskusuhdanteissa alue- ja paikallistason päätöksillä ei juuri voida vaikuttaa aluetalouksien resilienssiin. Ensinnäkin aluehallinto on Suomessa institutionaalisesti heikko; sillä ei ole verotusoikeutta eikä edustuksellisuuteen perustuvaa päätöksentekovaltaa. Aluetason toimenpiteet riippuvat valtiovallan ja kuntien valtuutuksista ja resursseista, joilla on taipumus vähentyä taloudellisesti vaikeina aikoina. Julkisten palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla. Lama-aikoina kuntien budjettitalous kiristyy, kun taas julkisten palvelujen kustannukset säilyvät ennallaan tai jopa nousevat, joten kuntien taloudelliset mahdollisuudet proaktiivisiin politiikkatoimiin ovat lama-aikoina vähäisiä.

Toisaalta useimmat kansalliset politiikkatoimet Suomessa pannaan toimeen eri aluetasojen välisenä yhteistyönä. Kansallisten linjausten sovittaminen alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin sekä laman paikkakuntakohtaisiin piirteisiin sopiviksi on onnistuneen politiikkanteon perusedellytyksiä. Ihannetapauksessa myös kolmas sektori ja yksityiset toimijat kytketään mukaan näihin yhteistyöverkostoihin.

Tarkasteltaessa tämän tyyppisiä taloudellisia resilienssejä koskevia politiikka-toimia Uudenmaan maakunnassa, voisi kansallisten toimien olettaa olevan hyvin sopusoinnussa paikka-perustaisuuden vaatimusten kanssa. Pääkaupunkiseudun osuus Suomen kansantaloudesta on noin 40 prosenttia, joten sen tarpeet tulevat epäilemättä hyvin huomioiduiksi kansallisia talouslinjauksia teh-

täessä. Suomen kaltaisessa pienessä kansantaloudessa pääkaupunkiseudun ja kansantalouden intressit ovat useimmissa tapauksissa samansuuntaisia, eivätkä Uudenmaan maakuntaa koskevat erityistoimet ole yleensä perusteltuja.

## Uudenmaan tapaustarkastelun opetuksia

Uudenmaan ja Suomen kokemukset osoittavat, että politiikantekijät voivat parhaiten vaikuttaa alueiden resilienssiin pitkäjänteisten politiikkatoimien avulla – rakentamalla hyvinvointivaltiota, vastuullisella budjettitaloudella ja jatkuvilla panostuksilla innovaatiovetoiseen kasvuun. Paikallisten aluekehitysalan asiantuntijoiden ja aluekehittäjien mielestä innovaatiotalouden mekanismien rakentaminen, kansainvälisen kilpailukyvyyn edistäminen ja julkisesta tulo- ja menotaloudesta huolehtiminen ovat myös hyviä tapoja valmistautua tuleviin talouden laskusuhdanteisiin (Aiginger & Ylä-Anttila 2009; Korkman & Suni 2010). Taantumisiin on reagoitava, mutta tärkeimpiä ovat terveen talouden ja toimivan yhteiskunnan rakenteet.

Suomeen luotu innovatiivinen, tutkimus- ja tuotekehityksestä riippuvainen ja jokseenkin avoin talous vaikeuttavat suojautumista voimakkaiden sokkien aiheuttamilta lama-ajoilta. Perustellusti voidaan epäillä, että Suomen olosuhteissa taantumien välttäminen on liki mahdotonta. Ne ovat moderneissa talouksissa väistämättömiä ja niiden esiintymiseen on valmistauduttava. Siksi talouspolitiikan tulee nyt ja myös tulevaisuudessa tukea talouden uudelleenrakenteistumista ja riskienkin uhalla on painotettava luovan tuhon prosesseja (Rouvinen & Ylä-Anttila 2010; ks. myös Eloranta et al. 2010).

Politiikkatoimien perusrajoite on ymmärrettävästi budjettitaloutta leimaava niukkuus. Siksi julkisen vallan toimenpiteiden taantumissa tulisi olla rajoitettuja ja kohdistettuja sekä mittakaavoiltaan suhteellisen pieniä ja määräaikaista toteutettavia. Lisävarauksena ECR2-tutkimuksen yhteydessä haastatellut asiantuntijat muistuttivat, että maan hallitus on ennen kaikkea vastuussa kansalaisille eikä niinkään elinkeinoelämälle.

Talouspoliittisen järjestelmän monimutkaisuus ja sen jatkuva muuttuminen rajoittaa politiikkatoimien rationaalisuutta. Poliittikka on väistämättä kontekstisidonnaista, ja sen tulokset ovat aina joidenkin resilienssin ulottuvuuksien suhteen vaikutuksiltaan ristiriitaisia (esimerkiksi lamalta suojautumisen ja talouden uudelleensuuntaamisen näkökulmista). Jos olosuhteet muuttuvat, entiset keinot ja lähestymistavat eivät välttämättä toimi halutusti. Esimerkiksi Suomessa 1990-luvun alun ja 2010-luvun tilanteet poikkesivat paljon toisistaan. Myös Uudenmaan maakunnan aluetalous on 25 vuoden aikana nykyaikaistunut, joten selviytymiskeinojen matkiminen kehittyneemmiltä aluetalouksilta ei enää ole entiseen tapaan mahdollista (Maliranta, et al. 2010; Rouvinen & Ylä-Anttila 2010). Lisäksi monet politiikkakeinot, joita käytettiin 1990-luvulla, kuten devalvaatio ja talouden sääntelyn purkaminen, eivät enää ole edes käytettävissä (Rouvinen & Ylä-Anttila 2010).

Toinen politiikantekijöiden ja päätösten toimeenpanijoiden huomaama asia on se, että on lähes mahdotonta lisätä julkisen kulutuksen ja innovaatiopoli-

tiikan tehokkuutta priorisoimalla tulevaisuuden menestysaloja, kuten vihreää taloutta. Menestysalojen valitseminen etukäteen – elinkeinoelämän menestystä tavoitellen – sisältää valtavia riskejä ja suuri osa julkisista panostuksista todennäköisesti menetetään (ks. Gylfason et al. 2010).

Kriiseihin liittyvien politiikkatoimien tehokkuutta voidaan arvioida yleensä vain jälkikäteen. Tässä suhteessa 1990-luvun laman opetukset Suomessa tarjoavat hyviä mahdollisuuksia arvioida politiikkatoimien vaikuttavuutta, koska ”ne sisältävät sekä erinomaisen hyviä että huonoja esimerkkejä politiikkatoimien vaikutuksista muuttuvissa olosuhteissa” (Honkapohja et al. 2009).

Uudenmaan tapauksittomuksen kenttätöön ajankohtana, syksyn 2012 ja kevään 2013 aikana, paikalliskehittäjät uskoivat, että 1980-luvun lopusta ja 1990-luvun alusta poiketen, valtiovalan politiikkatoimet olivat olleet oikeasuuntaisia. Haastatteluista myös välittyi mielikuva, että hallituksen ja koko kansakunnan valmiudet lamaan ja sen seurauksien hoitoon olivat aikaisempien opetusten johdosta parempia kuin 1990-luvulla (ks. Gylfason et al. 2010). Suomen suhteellisen hyvää menestystä resilienssin näkökulmasta tarkasteltuna kuluvaan laman aikana edelliseen 1990-luvun lamaan verrattuna on selitetty myös sillä, että maan hallitus on omaksunut siinä aikaisempaa aktiivisemmän roolin (Gylfason et al. 2010).

Resilienssin viitekehyksessä edellä esitetty ei ole kovin poikkeuksellista. Kokeemukset Uudenmaan maakunnan talouskriiseistä 1990-luvulla ja 2000-luvulla osoittavat, että laman tarmokas torjuminen voi vaikeuttaa siitä toipumista ja myös päinvastoin. Sekä empiirinen näyttö että analyttinen päättely tukevat ajatusta siitä, että 1990-luvun laman voimaperäisyys ja nopea toipuminen siitä olivat yhteyksissä toisiinsa. Laman vaikutukset – kuten työvoiman vapautuminen tehostomien yritysten konkurseissa – loivat tavallaan edellytyksiä talouden uudelleensuuntautumiselle ja toipumiselle. Tämä antaa aiheen olettaa, että Suomen aluetalouksien hyvä vastuskyky 2000-luvun lamassa hidastaisi siitä toipumista.

1980-luvun politiikka – niistä tärkeimpinä rahamarkkinoiden vapauttaminen, korporatiivisen päätöksentekomallin rapautuminen ja myös 1990-luvun laman aikana tehdyt virheratkaisut – heikensivät talouden kykyä laman torjumiseen, mutta tukivat myöhempää talouden kasvua (ks. Ornston & Rehn 2006; Maliranta et al. 2010). Siksi Uudenmaan aluetalouden hyvää kykyä torjua laman vaikutuksia vuonna 2008 alkaneen talouskriisin aikana voidaan pitää eräänlaisena varoitusmerkkinä mahdollisista myöhemmistä vaikeuksista. Nämä vaikeudet voivat johtua esimerkiksi siitä, että laman torjuntaan on käytetty niin runsaasti voimavaroja, ettei toipumista tukeviin toimiin ole käytettävissä riittävästi resursseja. Tässä suhteessa myös pohjoismaisen hyvinvointimallin vaikutukset ovat ristiriitaisia, koska tasapainoisen kehityksen turvaaminen ja laman iskujen lieventäminen yleensä heikentävät talouden uudistumisen edellytyksiä. Siksi suomalaisessa yhteiskunnassa on yleistvästi kaivattu lisää kriisitietoisuutta kansantaloutta (ja aluetalouksia) koskevien rakenteiden uudistamiseksi.

# Lähteet

- Aiginger K., Okko P. & Ylä-Anttila P. (2009). Globalization and Business – Innovation in a Borderless World Economy. Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report [Verkkodokumentti], 103–146. Saatavissa: [http://www.tem.fi/files/24929/InnoEvalFi\\_FULL\\_Report\\_28\\_Oct\\_2009.pdf](http://www.tem.fi/files/24929/InnoEvalFi_FULL_Report_28_Oct_2009.pdf)
- Ali-Yrkkö, J. (Eds.) (2010). Nokia and Finland in a Sea of Change. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy. Sarja B 244. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Andersen T.M., Holmström B., Honkapohja S., Korkman S., Söderström H.T., Vartiainen J. (2007). The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Autio E. (2009). The Finnish Paradox: The curious absence of high-growth entrepreneurship in Finland. Keskusteluiheita – Discussion Papers No. 1197. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy. Helsinki.
- Breznitz S. M. and Tahvanainen A-J. (2010). Cluster Sustainability in Peripheral Regions: A case study on Israel's and Finland's biotechnology industries. Keskusteluiheita – Discussion Papers No. 1212. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy. Helsinki.
- Bristow G. (2010). Resilient regions: re-‘place’ing regional competitiveness. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 3: 1, 153–167.
- Böckerman P. & Maliranta M. (2012). Outsourcing, Occupational Restructuring, and Employee Well-being. Is There a Silver Lining? Keskusteluiheita – Discussion Papers. No 1271. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy. Helsinki.
- Christopherson S., Michie J. & Tyler P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 3 1, 3–10.
- Clark, J., Huang, H.I. & Walsh, J.P. (2010). ‘A typology of ‘innovation districts’: what it means for regional resilience’. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 3: 1, 121–137.
- Dahlman C. J., Routti J. & Ylä-Anttila P. (Eds.) (2006). Finland as a Knowledge Economy. Elements of Success and Lessons Learned. Washington DC: The World Bank.
- Davies S., Kah S. & Woods C. (2010). Regional Dimensions of the Financial and Economic Crisis. European Policy Research Paper, Number 70. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Eloranta E., Ranta J., Salmi P. & Ylä-Anttila P. (2010). Teollinen Suomi. Tuotannon uudistuminen kriisin jälkeen. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- ESPON (2014). ECR2 Economic Crisis Resilience of Regions. Final Report, Version 31/03/2014.
- ETLA (2013). ETLAn alue-ennusteet / aluetietokanta.
- Gylfason T., Holmström B., Korkman S., Söderström H.T. & Vihriälä V. (2010). Nordics in Global Crisis. Vulnerability and resilience. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Hassink R. (2010). Regional resilience: a promising concept to explain differences in regional economic adaptability? Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3: 1, 45–58.

- Hernesniemi H. & Nikinmaa T. (Eds) (2009). *Koneteollisuuden menestys tarttuu verkostoihin. Alihankkijoista kasvavia ja kansainvälistyviä sopimusvalmistajia*. Helsinki: Sitra ja Edita Publishing Oy.
- Hill, E., St.Clair, T., Wial, H., Wolman, H., Atkins, P., Blumenthal, P., Ficenec, S. & Friedhoff, A. (2011). *Economic shocks and regional economic resilience. WorkingPaper2011–13. Building Resilient Regions: Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley*.
- Honkapohja S., Koskela, E.A., Leibfritz W. & Uusitalo R. (2009). *Economic Prosperity Recaptured: The Finnish Path from Crisis to Rapid Growth*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hyvärinen J. (2011). *Innovaatiotoiminta: Suomi globaalitaloudessa. Keskusteluaiheita – Discussion Papers No 1263. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy*. Helsinki.
- Jonung L., Söderström H. T. & Stymne J. (1996): *Depression in the North – Boom and Bust in Sweden and Finland, 1985–93*. Finnish Economic Papers 9: 1, 55–71.
- Korkman S. (2010). *Kestääkö pohjoismainen malli? Teoksessa P. Rouvinen & P. Ylä-Anttila (Toim.) Kriisin jälkeen*. Helsinki: Taloustieto Oy. 177–190.
- Korkman S. & Suni P. (2010). *Finanssipolitiikka kriisissä ja sen jälkeen. Teoksessa P. Rouvinen & P. Ylä-Anttila (Toim.) Kriisin jälkeen*. Helsinki: Taloustieto Oy. 71–81.
- Maliranta M., Rouvinen P. & Ylä-Anttila P. (2010). *Finland's Path to the Global Productivity Frontier through Creative Destruction*. International Productivity Monitor 20: Fall, 68–84.
- Martin R. (2012). *Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks*. Journal of Economic Geography 12, 1–32.
- Martin R. & Sunley P. (2007). *Complexity thinking and evolutionary economic geography*. Journal of Economic Geography 7: 5, 573–601.
- Murray G., Hyytinen A., & Maula M. (2009). *Growth Entrepreneurship and Finance. Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report [Verkkodokumentti], 147–201*. Saatavissa: [http://www.tem.fi/files/24929/InnoEvalFi\\_FULL\\_Report\\_28\\_Oct\\_2009.pdf](http://www.tem.fi/files/24929/InnoEvalFi_FULL_Report_28_Oct_2009.pdf)
- Murray G. (2011). *A Policy Response to 'The Finnish Paradox'*. In *Kasvuyrityskatsaus*. Helsinki: Ministry of Employment and the Economy. 38–45.
- Oinas P. (2005). *Finland: A success story?* European Planning Studies 13: 8, 1227–1244.
- Ornston D. & Rehn O. (2006). *An Old Consensus in the "New" Economy? Institutional Adaptation, Technological Innovation and Economic Restructuring in Finland*. In J. Zysman & A. Newman (Eds). *How Revolutionary Was the Digital Revolution. National Responses, Market Transitions and Global technology*. Stanford: Stanford Business Books. 78–100.
- Pajarinen M. & Ylä-Anttila P. (2008). *Large corporations in the Finnish economy. Keskusteluaiheita – Discussion Papers No. 1138. ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy*. Helsinki.
- Pendall R. Foster K.A. & Cowell M. (2010). *Resilience and regions: building understanding of the metaphor*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 3: 1, 59–70.
- Rose A. (2004). *Defining and measuring economic resilience to disasters*. Disaster Prevention and Management 13: 4, 307–314.

- Rouvinen P. & Ylä-Anttila P. (2010). Mistä olikaan kysymys? Teoksessa P. Rouvinen & P. Ylä-Anttila (Toim.). Kriisin jälkeen. Helsinki: Taloustieto Oy. 1–24.
- Simmie J. & Martin R. (2010). The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 1, 27–43.
- Uusitalo, Hannu (1996): Economic Crisis and social policy in Finland in the 1990's. Social Policy Research Centre Discussion Paper no 70.



*Antti Mäenpää ja Seija Virkkala*

## **AMCER-hanke, EU:n tutkimus- ja kehittämispolitiikka ja älykäs erikoistuminen: esimerkkinä Pohjanmaan maakunta**

### **Johdanto**

Monet tahot kokevat talouskasvun aikaansaamisen ajankohtaisemmaksi kuin koskaan. Ongelmaksi on osoittautunut se, että tehokkaita keinoja ei ole onnistuttu löytämään. Viime vuosina Euroopan unionissa on selvitetty sen innovaatiopolitiikan vaikutuksia aluetalouksien toimintaan. Tätä tutkimussuuntausta edustaa AMCER-hanke (Advanced Monitoring and Coordination of EU R&D Policies at Regional Level), jossa pyrittiin selvittämään EU:n tutkimus- ja kehityshankkeiden alueellisia vaikutuksia sekä kehittämään niiden vaikutusten arviointiin uusia välineitä.

Artikkelissa kuvataan ensin AMCER-hanketta ja sen kohdealueiden innovaatiotoimintaa taustatekijöineen, toiseksi luodaan katsaus alueellisten innovaatiojärjestelmien typologiaan, kolmanneksi tarkastellaan alueiden toimijoiden osallistumista EU:n tutkimusohjelmiin, neljänneksi pohditaan hankkeen näkökulmia älykkään erikoistumisen kannalta ja lopuksi tehdään yhteenveto hankkeesta.

AMCER-hankkeen tavoitteena oli tunnistaa ne hankkeet ja toimintatavat, joilla on ollut positiivisia vaikutuksia aluetalouteen, ja siten hankkia tietoa onnistuneiden hankkeiden piirteistä. Kaiken kaikkiaan tutkimuksen tavoitteita oli viisi:

- Kohdealueiden tutkimus- ja kehittämistoiminnan (T&K) haasteiden selvittäminen;
- EU:n tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitukseen liittyvä tiedonkeruu;
- Päätoimipaikka-keskeiseen mittaamiseen liittyvien ongelmien ratkaiseminen;
- T&K-toiminnan rahoituksen vaikutusten arviointi erikoistumisen ja yhteistyön kannalta;
- Kohdealueiden talouksien ja niiden T&K-toimintojen vertailu.

AMCER-tutkimus toteutettiin vuosina 2011–2012 ja siihen osallistui yhdeksän Euroopan aluetta, jotka olivat:

- Toscana, Italia
- Andalusia ja Katalonia, Espanja
- Itä-Englanti, Iso-Britannia
- Flanderin alue, Belgia
- Ala-Saksi, Saksa
- Bretagne ja Provence-Alpes-Côte d’Azur, Ranska
- Pohjanmaa, Suomi.

Kohdealueet olivat erikokoisia: Itä-Englanti, Ala-Saksi ja Flanderin alue ovat NUTS1-alueita, mikä vastaa Suomen koko maan tasoa. Muut tutkimusalueet olivat Pohjanmaata lukuun ottamatta NUTS2-alueita. Pohjanmaa oli huomattavasti muita kohdealueita pienempi ja tutkimuksen ainoa NUTS3-alue. Tällä oli vaikutusta myös tutkimustuloksiin, sillä NUTS3-alueista oli saatavilla vähemmän tietoa.

EU-hankkeiden vaikutuksia näillä alueilla arvioitiin esimerkiksi mittamalla T&K-työpaikkojen ja patenttien määriä. Sosiaalisen verkostanalyysin avulla selvitettiin hankkeiden synnyttämää yhteistyötä. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin muita aluetalouden mittareita; muun muassa Länsi-Suomen innovaatiolukua verrattiin muun Suomen tuloksiin Pohjanmaan kansallisten erityispiirteiden selvittämiseksi. Näin pyrittiin osaltaan kompensoimaan erikokoisten alueiden aiheuttamaa epäsuhtaa tilastoissa.

## **Kohdealueiden aluetalouden, työmarkkinoiden ja innovaatiotoiminnan vertailu**

Alueita analysoitiin ensin talouden rakenteellisten piirteiden avulla. Taloudellisen suorituskyvyn mittaamisessa käytettiin alueen bruttokansantuotetta (BKT) ja suhdetta väkilukuun, jota sitten verrattiin EU27 maiden keskiarvoon. Tulokset ilmenevät taulukosta 1.

**Taulukko 1.** Tutkimusalueiden taloudellinen suorituskyky (Lähde: ESPON 2012a, 57).

Alue	BKT, miljardia euroa (2008)	BKT per asukas (2008)	BKT per asukas suhteutettuna EU-27 keskiarvoon (%) (2008)
Ala-Saksi	211,8	26,6	106
Andalusia	149	18,4	73,3
Bretagne	83,7	26,5	106,6
Flanderin alue	199,3	32,2	128,3
Itä-Englanti	159,5	28	111,6
Katalonia	202,8	27,9	111,2
Pohjanmaa	5,9	32	127,7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	140,3	28,6	113,9
Toscana	106,1	28,7	114,3

Taulukon 1 mukaan Pohjanmaa sijoittuu talouden suorituskyvyn osalta tutkimusalueiden kärkijoukkoon, kun BKT suhteutetaan asukaslukuun ja EU-27 keskiarvoon. Ainoastaan Flanderin alueella on suurempi BKT asukasta kohden.

Tutkimusalueiden työllisyyden piirteitä selvitettiin laskemalla alueiden työllisen työvoiman jakautuminen toimialoittain. Toimialoja oli kaiken kaikkiaan kolme: maatalous, teollisuus ja palvelut. Kaikilla tutkimusalueilla palveluala oli suurin ja maatalous marginaalinen. Teollisuuden merkitys toimialan koolla mitattuna vaihteli kohdealueilla jonkin verran, mutta suurimmat erot alueiden välillä olivat palvelualan osuuksissa, jotka vaihtelivat 60–80 prosentin välillä. Pohjanmaalla sekä teollisuuden että maatalouden merkitys työllistäjänä oli kohdealueiden toiseksi suurin, mutta palvelujen merkitys oli kohdealueista pienin.

Alueiden työttömyysasteita sekä nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyttä on verrattailtu taulukossa 2. Pohjanmaalla työttömyysaste oli alhainen verrattuna muihin alueisiin. Kuitenkin pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä oli melko suuri. Korkein työttömyysaste oli Espanjan Andalusiassa, jossa melkein kolmannes väestöstä oli työttöminä. Andalusian lukuja heikentää edelleen nuorisotyöttömien suuri osuus. Ala-Saksissa nuorisotyöttömyys oli vähäistä, mutta pitkäaikaistyöttömyys yleistä.

**Taulukko 2.** Työttömyys eri alueilla (Lähde: ESPON 2012a, 57).

Alue	Työttömien osuus väestöstä (%) (2010)	Pitkäaikais-työttömien osuus työttömistä (%) (2009)	Nuorisotyöttömien (15-24 v.) osuus työttömistä (%) (2009)
Ala-Saksi	6,5	46,7	10,3
Andalusia	28	24,9	45
Bretagne	7,2	25,4	15,5
Flanderin alue	5,1	30,4	15,7
Itä-Englanti	6,6	22,3	16,5
Katalonia	17,8	23,8	37,1
Pohjanmaa	5,9*	28	15,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10,2	36,1	24,8
Toscana	6,1	34,3	17,8
*käyttää vuoden 2009-tilastoa			

Aluetalouden ja työllisyyden rakenteen kuvaukset (taulukot 1 ja 2) muodostivat pohjan AMCER-hankkeen T&K-toiminnan tarkastelulle. Varsinaista tutkimus- ja kehitystoimintaa selvitettiin kolmella tavalla: ensinnäkin taloudellisilla panostuksilla tutkimukseen sekä niiden suhteellisella merkityksellä, toiseksi T&K-toiminnan henkilöstön työvoimaosuuksilla ja kolmanneksi yritysten T&K-henkilöstön merkityksellä. Taulukon 3 mukaan Pohjanmaa oli alueiden kärkipäässä tutkimukseen sijoitetun taloudellisen panoksen ja sen BKT-osuuden suhteen. Myös tutkimushenkilöstöä oli paljon – sen mukaisesti vertailtuna Pohjanmaa ohittaa monia NUTS2-alueita ja häviää tutkimushenkilöstön työvoimaosuudessa vain Itä-Englannille.

Yrityksissä työskentelevien tutkijoiden osuuksilla mitattuna (taulukko 3) Pohjanmaa sijoittuu tutkimusalueiden kärkeen. Pohjanmaalla alle viidenes tutkimushenkilöstöstä toimi perinteisten yliopistojen tms. palveluksessa ja suurin osa tutkijoista työskenteli yrityksissä. Tämä heijastuu myös T&K-rahoituksessa, sillä peräti 90 prosenttia alueen kansallisista T&K-rahoista tulee yrityksiltä. Siten Pohjanmaa nojaa kohdealueista eniten yritysvetoiseen innovointiin, eli sen T&K-henkilöstö sijaitsee pitkälti yrityksissä, jotka myös panostavat tutkimukseen merkittävästi.

Itä-Englanti sijoittaa T&K-toimintaan kohdealueista suhteellisesti eniten. Sen tutkimushenkilöstöstä työskenteli kaksi kolmasosaa yrityksissä. Suhteellisesti vähiten tutkimushenkilökuntaa oli Espanjan Andalusiassa, jossa myös valtaosa T&K-henkilöstöstä työskenteli muualla kuin yrityksissä.

Taulukko 3. Tutkimusalueiden T&amp;K-toiminnan lukuja (Lähde: ESPON 2012a, 58).

Alue	T&K -panos- tus henkilöä kohden (eur.) (2007)	T&K -panos- tuksen osuus BKT:sta (%) (2007)	T&K -henkilöstön osuus 1000 työntekijää kohti (2007)	Yrityksissä työsken- televän T&K -henkilöstön osuus kai- kista koko- aikaisista tutkijoista (%) (2007)	Yritysten osuus kansallisista T&K -panos- tuksista (%) (2007)
Ala-Saksi	644,6	2,5	11,5	61,9	69
Andalusia	186,7	1	6,9	26	37,1
Bretagne	427,9	1,7	12	58,5	63,6
Flanderin alue	631,2	2	13,3	60,8	68,9
Itä-Englanti	1417,8	4,4	18,1	65,7	82,3
Katalonia	410,5	1,5	12,3	52,9	62,8
Pohjanmaa	934,0*	2,55*	16,7**	>80,0**	90,0*
Provence- Alpes-Côte d'Azur	536,8	1,9	14,1	50,1	58
Toscana	288,2	1	9,2	33,3	40,5
*käyttää vuoden 2008-tilastoa					
**käyttää vuoden 2009-tilastoa					

Inhimillisen pääoman mittaamisessa käytettiin indikaattoreina muun muassa opiskelijamäärää sekä T&K-alojen henkilöstön osuuksia muusta työvoimasta. Näissä mittauksissa Pohjanmaan tiedot on korvattu osittain Länsi-Suomen tiedoilla ja sen johdosta lukuja ei voida pitää aluetta ajatellen täysin totuudenmukaisina.

Taulukosta 4 ilmenee esimerkiksi, että Länsi-Suomessa oli suhteellisen runsaasti tutkimuksen ja teknologian parissa työskenteleviä henkilöitä. Ainoastaan Flanderin alueella tieteen ja teknologian parissa työskentelevien osuus työllisestä työvoimasta oli suurempi kuin Länsi-Suomessa. Korkean teknologian ja laajan osaamisen aloilla työskentelevien osuus ei Länsi-Suomessa yllä kolmen kärkeen, vaan tällainen keskittyminen on suurempaa Itä-Englannissa, Flanderrissa ja Kataloniassa.

**Taulukko 4.** Inhimillisen pääoman indikaattorit alueilla (Lähde: ESPON 2012a, 58).

Alue	Tieteen ja teknologian henkilöstön osuus työllisestä työvoimasta (%) (2009)	Työllisten osuus korkean teknologian ja laajan osaamisen aloilla (%) (2009)	Toisen asteen opiskelijoiden osuus 1000 asukasta kohti (2010)	Korkea-kouluopiskelijoiden osuus 1000 asukasta kohti (2010)	Koulunsa kesken jättäneiden (18–24 v.) osuus vastaavasta ikäryhmästä (%) (2010)	Koulutusta saavien aikuisten (25–65 v.) osuus vastaavasta ikäryhmästä (%) (2010)
Ala-Saksi	14,4	2,6	110,1	22,8	13,9	6,7
Andalusia	14,5	2,4	75,6	35,4	34,9**	10,2
Bretagne	18,2	3	91,9	31,6	9,8**	5,6
Flanderin alue	21,7	4,4	116	33,6	9,6	8,2
Itä-Englanti	16,3	5,7	92,9	30	16,2	19,6
Katalonia	16,6	3,7	60,8	34,4	29,8**	9,9
Pohjanmaa	20,8*	3,6*	67,6***	69,5***	10,3**	21,7*
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	3	90,3	30,6	17,2**	4,4
Toscana	12	2,3	65,5	39	14,8**	7,2
*Tietoja saatavilla vain koko Länsi-Suomen alueelta (NUTS2)						
**Tietoja saatavilla vain NUTS1-alueelta						
***Tietoja saatavilla vuodelta 2009						

Opiskelijoiden määrästä voidaan todeta, että Pohjanmaalla oli suhteessa muihin alueisiin vähemmän toisen asteen opiskelijoita, mutta tutkimusalueista eniten korkeakouluopiskelijoita. Koulunsa keskeyttäneiden määrä oli Pohjanmaalla pieni verrattuna muihin alueisiin, joskin tässä yhteydessä useiden muiden alueiden tunnusluvut perustuvat NUTS1-alueen tietoihin ja siten niitä on vaikeaa verrata keskenään.

Innovaatiotoiminnan alueellisia eroja tarkasteltiin AMCER-hankkeessa myös selvittämällä työntekijöiden määrän jakautumista korkean, keskitasoisen ja matalan teknologian aloille. Teknologia- ja osaamisalojen luokittelu perustuu Eurostatin ja OECD:n suosituksiin ja käytäntöihin. Taulukossa 5 esitetään näiden luokkien työvoimamäärän kehitys vuosien 2004 ja 2009 välisenä aikana. Erikoistuminen mittaa kunkin osaamisen luokan työntekijämäärän osuutta verrattuna Euroopan unionin keskiarvoon. Yli yhden suuruiset erikoistumisen lukuarvot osoittavat alueella olevan keskivertoa enemmän tietyn osaamistason edustajia.

**Taulukko 5.** Työvoiman osaamistasojen muutokset ja erikoistuminen suhteessa Euroopan keskiarvoon (Lähde: ESPON2012a, 34).

		Työvoiman teknologian ja osaamisen taso		
Alue		Korkea	Keskitaso	Matala
Ala-Saksi	Muutos 2004–2009 (%)	2,23	1,49	8,37
	Erikoistuminen	1,01	1,12	0,68
Andalusia	Muutos 2004–2009 (%)	*	*	*
	Erikoistuminen	0,74	0,92	1,39
Bretagne	Muutos 2004–2009 (%)	21,48	6,86	4,48
	Erikoistuminen	1,01	1,11	0,72
Flanderin alue	Muutos 2004–2009 (%)	0,87	0,93	-1,8
	Erikoistuminen	0,92	1,1	0,79
Itä-Englanti	Muutos 2004–2009 (%)	-3,28	3,93	-0,38
	Erikoistuminen	1,31	1,03	0,7
Katalonia	Muutos 2004–2009 (%)	*	*	*
	Erikoistuminen	0,99	1	1,01
Pohjanmaa	Muutos 2004–2009 (%)	27,6	15,98	11,23
	Erikoistuminen	0,52	1,11	1,05
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Muutos 2004–2009 (%)	11,95	11,66	9,34
	Erikoistuminen	1,47	0,9	0,92
Toscana	Muutos 2004–2009 (%)	6,61	1,94	-2,27
	Erikoistuminen	0,58	0,87	1,63
Euroopan työlliset yht. (%)		16,5	60	23,5
* Ei saatavilla				

Pohjanmaalla korkean teknologian ja osaamisen henkilöstön osuus oli kasvanut liki kolmanneksen viiden vuoden aikana, mikä on tutkimusalueiden suurin kasvu. Tästä huolimatta muuhun Eurooppaan verrattuna Pohjanmaalla ei ollut selkeää profilia korkean osaamisen alueena. Korkeaan teknologiaan erikoistunein kohdealue oli Provence-Alpes-Côte d'Azur, jonka erikoistuminen on miltei puolitoistakertainen suhteessa EU:n keskiarvoon. Itä-Englannissa korkean osaamisen kategorian henkilöstömäärä laski tarkastellun ajanjakson aikana.

Innovaatiotoiminnan potentiaalia kartoitettiin patenttien määrien avulla (taulukko 6). Tarkastelussa olivat vain ne patenttihakemukset, jotka olivat tulleet Euroopan patenttivirusiin. Pohjanmaan osalta hankkeessa käytettiin Länsi-Suomen lukuja. Sieltä jätettiin asukaslukuun suhteutettuna eniten patenttihakemuksia sekä kokonaisuutena että korkean teknologian patenttien määrällä mitattuna. Tutkimuksen tuottavuutta mitattiin tarkastelemalla

patenttihakemusten määriä suhteessa sijoitettuihin T&K-panoksiin. Tälläkin mittarilla Pohjanmaa lukeutuu AMCER-hankkeen kohdealueiden kärkeen.

**Taulukko 6.** Euroopan patenttiovastoon tulleet patenttihakemukset alueilta (Lähde: ESPON 2012a, 58).

Alue	Euroopan patenttiovastoon lähetetyt patenttihakemukset (2004–2007)	Euroopan patenttiovaston patenttihakemusten määrä per miljoona asukasta (2004–2007)	Tutkimuksen tuottavuus (Euroopan patenttiovastoon lähetettyjen hakemusten määrä suhteessa T&K-toiminnan panoksiin, milj.) (2005)	Euroopan patenttiovastoon lähetetyt korkean teknologian patenttihakemukset (2004–2007)	Euroopan patenttiovaston korkean teknologian patenttihakemusten määrä per miljoona asukasta (2004–2007)
Ala-Saksi	4957	620	0,32	708	89
Andalusia	202	26	0,06	31	4
Bretagne	1382	448	0,35**	784	255
Flanderin alue	3492	576	0,27	903	149
Itä-Englanti	2947	531	0,14	878	158
Katalonia	1816	265	0,21	174	25
Pohjanmaa	1195*	897*	0,26*	506*	380*
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1739	362	0,22**	710	148
Toscana	999	277	0,26	69	19
*Tietoja saatavilla vain koko Länsi-Suomen alueelta (NUTS2)					
**Tietoja saatavilla ainoastaan vuodelta 2004					
Huom: patenttihakemuksia koskevat luvut on pyöristetty					

Vuosien 2002 ja 2007 väliltä selvitettiin patenttien määriä ja jakautumista teknologia-aloittain käyttämällä OECD:n REGPAT-tietokantaa (taulukko 7). Sen perusteella voidaan tarkastella sitä, miten eri alueiden patenttitoiminta on erikoistunut, eli kuinka suuresta koko maan patenttien osuudesta alue vastasi.



**Taulukko 7.** Patenttien määrät ja erikoistuminen alueilla vuosina 2002–2007 (Lähde: ESPON 2012a, 35).

Alue		Sähkö- tekniikka	Instru- mentit	Kemia	Meka- niikka	Muut
Ala-Saksi	Patenttien määrä	314	164	389	337	57
	Erikoistuminen* (%)	0,76	1,78	0,72	0,64	0
Andalusia	Patenttien määrä	7	15	40	16	5
	Erikoistuminen* (%)	1,22	3,76	0,63	0,23	0
Bretagne	Patenttien määrä	373	18	41	21	7
	Erikoistuminen* (%)	0,33	0,57	0,14	0,14	0
Flanderin alue	Patenttien määrä	637	196	542	371	109
	Erikoistuminen* (%)	1	0,94	0,73	0,87	0
Itä-Englanti	Patenttien määrä	189	96	102	89	22
	Erikoistuminen* (%)	1,31	1,86	0,77	0,31	0
Katalonia	Patenttien määrä	112	159	380	172	55
	Erikoistuminen* (%)	1,05	3,39	0,62	0,27	0
Pohjanmaa	Patenttien määrä	2	4	1	2	0
	Erikoistuminen* (%)	3,01	1,55	0,46	0	0
Provence- Alpes-Côte d'Azur	Patenttien määrä	360	58	93	41	24
	Erikoistuminen* (%)	0,7	0,97	0,21	0,37	0
Toscana	Patenttien määrä	91	78	71	248	35
	Erikoistuminen* (%)	0,72	1,08	0,99	1,42	0
* Verrattu oman maan lukuihin						

Taulukosta 7 selviää ensinnäkin se, että näiden teknologia-alojen patenttien määrissä Pohjanmaa jäi muista alueista jälkeen. Jos kuitenkin tarkastellaan Pohjanmaan patenttien osuuksia suhteessa muuhun Suomeen ja vertaamme tätä lukua muiden alueiden vastaaviin osuuksiin, niin Pohjanmaa erottuu edukseen. Ainoastaan Andalusia ja Katalonia saavat korkeamman erikoistumisprosentin.

AMCER-hankkeen aineistolla Pohjanmaan innovaatioympäristön vertailu muihin alueisiin ei välttämättä ole kovin mielekästä. Syynä tähän on se, että valtaosa tutkimusaineistosta sisältää Länsi-Suomen lukuja, jotka vääristävät Pohjanmaan tuloksia merkittävästi. Erityisesti Pirkanmaan ja etenkin Tampereen vaikutus innovaatiotoimintaan Länsi-Suomessa on suuri. Siksi Pohjanmaan sijasta tutkimus tarjoaa havaintoja lähinnä Länsi-Suomen innovaatio-toiminnasta, joskin senkin osalta päätelmien tekoa vaikeuttavat tutkimuksessa ajoittain käytetyt Pohjanmaata koskevat tiedot. Siksi AMCER-tutkimus on tältä osin kiinnostava lähinnä menetelmien kannalta. Tämän aineistojen puutteen

toteaa myös AMCER-tutkimusryhmä: NUTS3-tason tietoja ei rekisteröidä EU:n tilastoissa riittävästi, joten eurooppalaisissa vertailuissa käytetyt tiedot perustuvat usein kansallisiin tilastolähteisiin.

## Alueellisten innovaatiojärjestelmien typologia

AMCER-hankkeessa käytettiin myös Cooken ym. (2004) kehittämää alueellisen innovaatiojärjestelmän typologiaa. Innovaatiojärjestelmä on tutkijoiden luoma teoreettinen ja empiirinen käsite, jolla pyritään kuvaamaan innovaatiotoiminnan eroja ja edellytyksiä. Aluetasoa pidetään keskeisenä innovaatioiden tapahtumakenttänä ja alueet ovatkin Cooken ym. (2004) mukaan innovaatiotoiminnan kehityslaboratorioita. Innovaatiojärjestelmä vaikuttaa alueellisiin toimijoihin, mutta toimijat myös vaikuttavat järjestelmään, luovat ja muokkaavat sitä. AMCER-hankkeessa pyrittiin kuvaamaan alueiden piirteitä sekä etsimään tutkimus- ja kehittämistoiminnan, innovaatioiden ja aluetalouksien kehityksen välisiä yhteyksiä.

Innovaatioita tarkastellaan nykyisin systeemisinä eli vuorovaikutteisina. Innovaatiojärjestelmän toimijat jaetaan niiden toiminnallisen funktion mukaan tiedon tuottajiin, tiedon välittäjiin ja tiedon hyödyntäjiin. Tiedon tuottajia ovat esimerkiksi yliopistot, tutkimuslaitokset ja yritysten tutkimus- ja kehittämisyksiköt. Tiedon välittäjiä ovat teknologiakeskukset, kehittämiskeskukset ja muut välittäjäorganisaatiot, jotka tulkitsevat yleistä geneeristä ja teknologista tietoa yrityksille hyödynnettävään muotoon. Innovaatioprosessit tapahtuvat yrityksissä tai eri toimijoiden muodostamissa verkostoissa. Yritykset tarvitsevat usein innovaatioprosesseissaan muiden toimijoiden tukea. Mitä monimutkaisemmasta innovaatiosta on kyse, sitä enemmän siihen tarvittava tieto on hajallaan ja haettava innovaatioverkostojen avulla.

Cookin ym. (2004) kehittämä alueellisten innovaatiojärjestelmien typologia perustuu kahteen ulottuvuuteen: hallinnan muotoon ja alueen yritysten innovaatiotoiminnan piirteisiin. Hallinnalla viitataan innovaatiotoimintaa tukeviin instituutioihin, tietoinfrastruktuuriin ja julkisen sektorin politiikkaan, jotka ovat enemmän tai vähemmän alueelle sijoittuneita ja edistävät alueen yritysten innovaatioprosesseja. Hallinnan muodon perusteella tunnistettiin kolme alueellisen innovaatiojärjestelmän tyyppiä: ruohonjuuri, verkostomainen ja keskusjohtoinen ("dirigiste"). Taulukosta 8 ilmenevät eri hallinnan muotojen erot.

**Taulukko 8.** Alueellisen innovaatiojärjestelmän tyypit hallinnan mukaan (Lähde: Cooke 2004; ESPON 2012b, 130).

Alueellisen innovaatiojärjestelmän tyypit	Aloitteiden pääasiallinen lähde	Rahoituksen pääasiallinen lähde	Vallitseva osaaminen	Koordinaation laajuus
<b>Ruohonjuuri</b>	Paikallinen	Paikallisesti hajallaan	Soveltava tutkimus	Alueen ulkopuolisen koordinaatio vähäistä
<b>Verkosto-mainen</b>	Monitasoinen: Paikallinen ja Alueen ulkopuolinen	Pankkien, hallinnon ja yritysten väliset sopimukset	Perustutkimus, Soveltava tutkimus	Monta toimijaa ja paljon koordinaatiota
<b>Keskus-johtoinen</b> (Dirigiste)	Alueen ulkopuolelta ja yläpuolelta	Keskitetty: Keskushallinnolla alueellisia yksiköitä	Perustutkimus usein suurten yritysten tarpeiden mukaan	Suuri / tiivis koordinaatio

Ruohonjuuritason innovaatiojärjestelmää luodaan ja organisoidaan alueellisella tasolla (taulukko 8). Innovaatiotoiminnan ja sen organisoinnin aloitteet lähtevät alueelta. Alueen innovaatiotoiminta on sisäsyntyistä eli endogeenista. Innovaatiotoiminnan rahoitus voi olla monipuolista: sitä tukevat paikalliset pankit, paikallishallinto ja muut paikalliset rahoittajat. Innovaatiotoimintaa tukeva tutkimus- ja kehittämistoiminta on alueellista; kyseessä on pääasiassa soveltava tutkimus, joka on keskittynyt teknologisiin kysymyksiin ja asiantuntijuuteen pikemmin kuin yleisiä ratkaisuja tuottavaan geneeriseen tutkimukseen. Aluekehitysorganisaatioilla ja välittäjillä sekä muilla institutionaalisilla toimijoilla on keskeinen rooli innovaatiotoiminnassa (Cooke & Morgan 1998). Ruohonjuuritason innovaatiojärjestelmää ei koordinoita ylikansallisesti eikä juurikaan kansallisesti.

AMCER-projektiin osallistuneista alueista Toscanan alue, Andalusia ja Katalonia ovat esimerkkejä ruohonjuuritason innovaatiojärjestelmästä (ESPON 2012b, 20). Toscanan alueella yritysten innovaatiojärjestelmä oli paikallisen aloitteellisuuden tulosta, paikallisesti rahoitettua ja koordinoitua sekä paikalliseen tutkimustoimintaan nojaavaa. Alueella oli erityyppisiä paikallistuneita hallinnan ja yritysten välisen yhteistyön muotoja. Yritysten innovaatiot olivat paikallisia, mutta Toscanan alue pyrkii kohti verkostoituneempaa innovaatiotoiminnan hallinnan muotoa. (Cooke 2004).

Verkostomainen alueellinen innovaatiojärjestelmä muodostuu, kun alueen innovaatiotoimintaa tuetaan paitsi paikallisesti myös kansallisesti ja ylikansallisesti. Lisäksi rahoitusta ohjataan sopimuksilla pankkien, kehittäjäorganisaatioi-

den ja muiden julkisten organisaatioiden sekä yritysten kesken (taulukko 8). Innovaatiotoiminnan aloitteet voivat tulla alueelta tai sen ulkopuolelta ja teknologia voi siirtyä eri suuntiin alueen ulkopuolelta ja ulkopuolelle. Innovaatioihin johtava tutkimustoiminta on yhdistelmä sekä teoreettista tutkimusta että tutkimusta, jota yritykset pystyvät helposti soveltamaan. Alueella sekä luodaan uutta tietoperustaa että hyödynnetään jo olemassa olevaa tietoperustaa. Innovaatiojärjestelmä edellyttää tiivistä koordinaatiota, sillä verkostomaisessa järjestelmässä on monia erilaisia toimijoita yrityksistä yhdistyksiin ja erilaisiin foorumeihin. Erikoistumisen aste on joustava, sillä verkostomaisessa innovaatiojärjestelmässä on monen kokoisia ja tyyppisiä yrityksiä. Alueella toimii sekä globaaleja yrityksiä että paikallisiin markkinoihin keskittyviä pk-yrityksiä.

AMCER-hankkeen tutkimusalueista Ala-Saksin ja Flanderin alueen innovaatiojärjestelmän hallintaa voidaan pitää verkostomaisena. Molemmat alueet kuuluvat vahvaan liittovaltioon, mutta niillä on toimivaltaa suunnitella oman alueensa innovaatiojärjestelmää ja päättää alueensa innovaatiopoliittisista toimenpiteistä. (ESPON 2012b, 20). Myös Andalusiassa ja Kataloniassa on joitakin verkostomaisia piirteitä innovaatiojärjestelmässään. (emt., 21)

Keskusjohtoisessa alueellisessa innovaatiojärjestelmässä teknologia- ja innovaatiotoiminnan aloitteet tulevat alueen ulkopuolelta ja yläpuolelta, useimmiten keskushallinnosta. Rahoitus määritellään keskitetysti, vaikka keskushallinnon yksiköitä onkin voitu hajasijoittaa alueille. Innovaatioita tukeva tutkimustoiminta on keskitetysti johdettua ja koordinoitua valtion ylläpitämää perustutkimusta, joka on usein korkeatasoista. Tutkimustoiminta on erikoistunutta. Valtion keskushallinto ohjaa ja koordinoi innovaatiojärjestelmää. Koordinaatio on tiivistä ja alueet ja niiden innovaatiojärjestelmät ovat erikoistuneita. (Cooke 2004). AMCER-hankkeen alueista keskusjohtoisia ovat Ranskan alueet Bretagne ja PACA, Itä-Englanti sekä Pohjanmaa. Kyseisillä alueilla on joitain verkostomaisia piirteitä, mutta alueiden innovaatiojärjestelmiä luonnehtii kansallisvaltion organisaatioiden ja instituutioiden vaikutus alueiden innovaatiopolitiikan muotoilussa ja toteuttamisessa.

Hallinnan muotojen lisäksi alueellisia innovaatiojärjestelmiä tyypitellään niiden yritystoiminnan piirteiden perusteella: alueen yritysten kokorakenteen, johtavien yritysten markkinoiden laajuuden ja yritysverkostojen, rahoitusmuotojen, tutkimustoiminnan organisoinnin sekä alueen innovaatioympäristön luonteen mukaisesti. Cooke (2004) erottaa kolme alueellisen innovaatiojärjestelmän muotoa: paikallisen, vuorovaikutteisen ja globalisoituneen. Taulukko 9 esittää näiden muotojen erot.

**Taulukko 9.** Alueellisen innovaatiojärjestelmän tyypit yritystoiminnan piirteiden mukaan (Lähde: Cooke 2004; ESPON 2012b, 130).

Alueellisen innovaatiojärjestelmän tyyppi	Yritys-rakenne	Tutkimus-ympäristö	Yhteisöllisyys
<b>Paikallistunut</b>	Ei dominoivia suuria yrityksiä tai isoja toimipaikkoja	Yritysten innovointi ei ole kovin kehittynyttä, vaikka alueella voi olla paikallisia tutkimusorganisaatioita  Voi omata muutaman suuren T&K -resurssin, mutta yksityistä rahoitusta on vähän	Kohtuullisen hyvät kontaktit yrittäjien ja paikallisten päättäjien välillä
<b>Vuoro-vaikutteinen</b>	Isoja ja pieniä yrityksiä on yhtä paljon	Alueelliset resurssit vaihtelevat  Julkisia ja yksityisiä tutkimusorganisaatioita sijaitsee rinnakkain	Keskimääräistä parempi
<b>Globalisoitunut</b>	Kansainväliset yhtiöt keskiössä ja mukana on itsenäisistä pien-yrityksistä muodostuvia tuotantoketjuja	Paljon yksityistä tutkimusta julkisen tutkimuksen sijaan, julkiset toimijat voivat tukea pieniä yrityksiä	Yleensä suurten yritysten johdolla ja vetovastuulla toteutuvaa

Paikallistunutta innovaatiojärjestelmää luonnehtivat pienet yritykset ja niiden muodostama yritysryhmittymä, jonka vuorovaikutuksessa muodostuu sosiaalista pääomaa (taulukko 9). Yhteisöllisyys ulottuu myös paikallishallinnon sekä paikallisten politiikan toimijoiden keskuuteen. Paikallistuneessa innovaatiojärjestelmässä voi esiintyä myös suuria yrityksiä tai suurten yritysten toimipaikkoja, mutta ne eivät dominoi paikallistalouden toimintaa. Innovaatiojärjestelmään voi kuulua paikallisia tutkimusorganisaatioita, jotka pystyvät toimimaan alueen teollisen klusterin yhteydessä, mutta kaiken kaikkiaan tämän aluetyyppin yrityksillä on vain vähän tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Cooken (2004) mukaan Toscanan alueen tiedon tuotannon, välittämisen ja hyödyntämisen järjestelmää voidaan luonnehtia paikallistuneeksi innovaatiojärjestelmäksi.

Vuorovaikutteisen alueellisen innovaatiojärjestelmän yritysryhmittymä on monipuolinen: alueella on sekä suuria että pieniä yrityksiä eikä kumpikaan yritysryhmittymä dominoi (taulukko 9). Alueelle sijoittuneet suuret yritykset ja niiden pääkonttorit kehittävät yhdessä aluehallinnon toimijoiden kanssa alueen talouden innovaatiooperustaa. Vuorovaikutteisessa alueellisessa innovaatiojärjestelmässä tutkimus- ja kehittämistoimintaa voi olla sekä julkisissa tutkimuslaitoksissa että yrityksissä. Suurten yritysten kautta voidaan hyödyntää alueellisten tutkimusresurssien lisäksi tarvittaessa myös alueen ulkoisia

innovaatiolähteitä. Aluetyypin toimijat ovat verkostoituneita sekä horisontaalisesti (alueen sisäisesti) että vertikaalisesti (alueen ulkopuolelle kansalliselle ja ylikansalliselle tasolle). Aluetyypille ovat ominaisia monenlaiset verkostot ja niihin liittyvät foorumit, klubit ja instituutiot. Toimijoiden yhteisöllisyys on keskimääräistä suurempaa. Cooke (2004) pitää Kataloniaa esimerkkinä vuorovai-kutteisesta innovaatiojärjestelmästä.

Globalisoituneessa innovaatiojärjestelmässä suuret yritykset ja niiden arvo-ketjuihin kytkeytyvät klusterit dominoivat aluetaloutta (taulukko 9). Pienet ja keskisuuret yritykset ovat arvoketjujen toimittajia, ja ne vastaavat suurten pai-kallisten tai monikansallisten yritysten tarpeisiin kehittyen niiden mukana. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on pikemminkin yksityistä kuin julkista. Julkinen valta pyrkii kuitenkin usein edistämään pk-yritysten tutkimus- ja kehittämis-toimintaa. Yritysyhteistyö on yhteisöllistä, mutta perustuu suurten yritysten tarpeille ja sitä toteutetaan niiden edellyttämässä laajuudessa. (Cooke 2004). Pohjanmaan innovaatiojärjestelmässä on globalisoituneen innovaatiojärjestel-män piirteitä.

## **Alueiden toimijoiden osallistuminen tutkimusohjelmiin**

AMCER-hankkeessa selvitettiin tutkimusalueiden osallistumista vuosina 2007–2013 toteutettuun EU:n tutkimuksen seitsemänteen puiteohjelmaan (Framework Programme 7). Tässä yhteydessä selvitettiin myös hankkeiden ns. päätoimipaikkavaikutus (headquarter effect), jonka avulla pyrittiin osoit-tamaan, että pelkkää päätoimipaikkaa tarkastelemalla menetetään tilastoissa tietoa hankkeiden alueellisista kokonaisvaikutuksista (taulukko 10). Päätoimi-paikkavaikutuksella tarkoitetaan käytännössä sitä, että esimerkiksi Åbo Akade-min Vaasan yksikön osallistuminen EU:n tutkimuksen puiteohjelman hankkee-seen rekisteröidään Åbo Akademin Turussa sijaitsevalle päätoimipaikalle.

**Taulukko 10.** Alueiden osallistuminen EU:n ohjelmakauden 2007–2013 seitsemännen puiteohjelman hankkeisiin perustuen yhteistyösopimus-tietokantaan (Lähde: ESPON 2012a, 29).

Alue	Odotettu päätoimi- piste- vaikutus	Läsnäolot hankkeissa perustuen päätoimipisteen sijaintiin alueella	Läsnäolot hankkeissa perustuen alueen sijoittumiseen hankealueella	Päätoimipiste- vaikutus (%) (Ei ole varmistettu osallisilta)
Ala-Saksi	Vahva	542	656	17,4
Andalusia	Vahva	238	309	22,9
Bretagne	Vahva	135	209	34
Flanderin alue	Lievä	1340	1408	4,8
Itä-Englanti	Lievä	962	1030	7
Katalonia	Vahva	1351	1439	6,1
Pohjanmaa	Lievä	171*	212*	19,3*
Provence- Alpes-Côte d'Azur	Vahva	321	413	22,2
Toscana	Vahva	591	645	8,3
* Vain Länsi-Suomen luvut käytössä				

Alueellisen innovaatiojärjestelmän luokittelun avulla alueille asetettiin oletus päätoimipaikkavaikutuksen suuruudesta. Pohjanmaalla, Flanderin alueella ja Itä-Englannissa päätoimipaikkavaikutuksen oletettiin olevan vähäistä, sillä näillä alueilla sijaitsee yritysten ja tutkimusorganisaatioiden päätoimipisteitä, minkä johdosta niiden hankkeilla on pienempi riski jäädä huomaamatta tilastoissa.

Taulukon 10 tulosten perusteella ei ole mahdollista tehdä kovin pitkälle meneviä päätelmiä alueellisen innovaatioympäristön luokittelun ja päätoimipaikkavaikutuksen välisestä suhteesta. Esimerkiksi Pohjanmaan osalta taulukossa käytetään Länsi-Suomen lukuja, vaikka päätoimipaikkavaikutus on arvioitu Pohjanmaan analyysiin perustuen. Tämä vaikeuttaa tulosten vertailua ja heikentää vertailun mielekkyyttä.

Alueellista erikoistumista tarkasteltiin ohjelmakaudella 2007–2013 toteutuneiden seitsemännen puiteohjelman hankkeiden teemojen, saadun rahoituksen ja projektien määrän perusteella. Teeman painoarvo määriteltiin suhteuttamalla siihen suunnattu EU:n kokonaisrahoitus väkilukuun. Pohjanmaan tärkeimpiä teemoja olivat nanoteknologia, materiaalit ja uudet tuotantoteknologiat, energia, yhteiskuntatieteet ja avaruus (ESPON 2012a, 32). Taulukossa 11 on esitetty

ne teemat, joissa Pohjanmaalla on ollut eniten hankkeita ja suurimmat rahalliset osuudet. Pohjanmaalla kuljetushankkeisiin on käytetty eniten rahoitusta sekä absoluuttisesti että asukaslukuun suhteutettuna, vaikka kansallisesti ja EU:n tasolla tätä teemaa ei ole pidetty kovin tärkeänä.

**Taulukko 11.** Pohjanmaan suurimmat EU:n seitsemännen puiteohjelman hankkeet ohjelmakaudella 2007–2013 (pohjautuu ESPON 2012c, 12).

Teema	Pohjanmaan projektien määrä	Pohjanmaan saaman rahoituksen suuruus (€)	Pohjanmaan osuus (€) EU:n teemasta suhteutettuna alueen väkilukuun	Suomen osuus (€) EU:n teemasta suhteutettuna maan väkilukuun	EU:n kokonaisrahoitus (€) teemalle suhteutettuna Euroopan väkilukuun
Kuljetus (mukaan lukien lentoliikenne)	5	1 704 310	9,57	0,89	1,08
Nanoteknologiat, materiaalit ja uudet tuotanto-menettelmät	5	971 980	5,42	0,61	2,04
Informaatio- ja kommunikaatio-tekniologiat	3	508 885	2,85	0,2	0,43
Oppivat alueet (Regions of Knowledge)	3	255 138	1,43	1,12	7,21

Kohdealueiden verkostoitumista analysoitiin seitsemännen puiteohjelman hankeverkostojen koon perusteella (taulukko 12). Millään alueella useamman kumppanin hankkeet eivät olleet yleisiä, vaan valtaosa on toiminut vain yhden kumppanin hankkeissa. Verkostoselvityksen tulosten tulkintaa Pohjanmaan osalta vaikeuttaa jälleen se, että ainoastaan Länsi-Suomen luvut olivat käytettävissä.



Taulukko 12. Alueiden verkostojen indikaattorit (Lähde: ESPON 2012a, 33).

Alue	Verkos- ton koko	Organi- saatiot	Projektit	Projektit, joissa 1 kumppani	Projektit, joissa 2 kumppania	Projektit, joissa 3 tai enemmän kumppania
Ala-Saksi	Suuri	170	249	99	7	3
Andalusia	Keski- tasoinen	111	164	61	9	4
Bretagne	Pieni	60	94	26	4	2
Flanderin alue	Hyvin suuri	328	730	92	8	3
Itä-Englanti	Suuri	190	270	111	7	2
Katalonia	Hyvin suuri	312	632	124	8	1
Pohjanmaa	Pieni	69*	124*	30*	2*	2*
Provence-Alpes- Côte d'Azur	Keski- tasoinen	119	160	69	7	8
Toscana	Suuri	158	314	61	7	4
* Vain Länsi-Suomen luvut käytössä						

## AMCER-hanke ja älykäs erikoistuminen

AMCER-hankkeen mainitaan toimivan hyvänä pohjana uusille EU:n älykkään erikoistumisen (Smart Specialisation) ohjelmille. Ne toteuttavat Eurooppa 2020 -strategiaa älykkäästä, kestävästä ja osallistavasta kasvusta aluetasolla. Seuraavassa tarkastellaan AMCER-hankkeen antia älykkään erikoistumisen Pohjanmaan mallin kannalta, jota tämän artikkelin kirjoittajat ovat olleet luomassa vuosien 2012–2014 aikana.

Älykkään erikoistumisen strategia perustuu alueellisten vahvuuksien tieteelliseen selvittämiseen ja niiden yrittäjämäiseen hyödyntämiseen globaaleilla markkinoilla. Voidaan puhua alueen yrittäjyydestä, jossa alue määrittää omat vahvuutensa todellisen osaamisensa kautta. Alueen resursseja voivat olla esimerkiksi jokin erityinen teknologia, osaava työvoima tai vahva tutkimus. Tärkeintä on paikallistaa nämä vahvuudet ja pohtia, miten niiden avulla ja niitä yhdistelemällä luodaan uutta alueellista kasvua ja hyvinvointia. Älykkään erikoistumisen strategia perustuu lisäksi osallistavan hallinnan rakenteen luomiseen, yhteisen jaetun vision tuottamiseen alueen tulevaisuudesta, prioriteettien

valintaan, politiikkatoimenpiteisiin sekä seurannan ja arvioinnin organisointiin. AMCER-hanke tarjoaa tuloksiaan avuksi etenkin alueiden osaamisen kartoittamisessa.

Pohjanmaalla AMCER-hankkeen tuloksia hyödynnettiin alueen profilia määritettäessä. Tärkeiksi osoittautuivat esimerkiksi alueen innovaatioympäristön tyypittely sekä yleiset tiedot alueesta, mutta eivät niinkään muut tässä artikkelissa esitetyt tilastot. Tämä johtui siitä, miten Pohjanmaan älykkään erikoistumisen tutkimuksen teoriatausta muodostettiin. Siinä lähdimme liikkeelle älykkään erikoistumisen oppaan (ks. Foray et al. 2012) esimerkin mukaisesti ns. neloskierre- eli quadruple helix -mallista.

Quadruple helix -mallin mukaan alueen neljä keskeistä sektoria: korkeakoulut, yritykset, julkishallinto sekä kansalaissektori toimivat yhteistyössä alueen yhteisen vision luomisessa ja toteuttamisessa. Muokkasimme Quadruple helix -mallia siten, että kansalaissektori sijoitettiin osaksi julkishallintoa. Se on perusteltua, sillä innovaatiotoimintaan kiinteästi liittyviä kansalaisjärjestöjä (varsinkaan kuluttajajärjestöjä) ei juuri sijaitse Pohjanmaan alueella, ja siksi niihin liittyvät yhteistyöverkostot muistuttaisivat enemmän jäsenten henkilökohtaisia verkostoja. Siten malli tiivistyi kolmoiskierteeksi eli triple helix -malliksi, jossa tarkasteltiin erityisesti korkeakouluja, yrityksiä ja julkishallintoa. Näiden toimijoiden yhteistyö tuottaa innovaatioita ja talouskasvua, jonka dynamiikkaan liittyvä käsite vuorovaikutteisesta alueesta (connected region) otettiin Pohjanmaan älykkään erikoistumisen teoriaperustaksi. Tätä taustaa vasten valtaosa AMCER-hankkeen tuloksista menetti merkityksensä, koska aineistoa alettiin kerätä kolmen sektorin toimijoiden yhteistyöstä alueen yleisen kuvauksen sijaan.

Älykkään erikoistumisen Pohjanmaan mallissa toimijoiden verkostoitumista selvitettiin kysymällä yritysten, julkisten organisaatioiden ja korkeakoulujen edustajilta odotuksia ja kokemuksia yhteistyöstä erilaisten kumppanien kanssa. Odotuksilla viitattiin yhteistyön ihannetasoon, jonka vastaajat saivat itse määrittää asteikolla 1–10. Samalla asteikolla tiedusteltiin myös kokemuksia. Näiden arvojen erotuksen avulla arvioitiin, kuinka hyvin kokemukset yhteistyöstä vastasivat odotuksia, eli kuinka tyytyväisiä yhteistyöhön kyseisellä osa-alueella oltiin (taulukko 13). Kyselyyn osallistui vuoden 2013 aikana 53 pohjalaista asiantuntijaa.

**Taulukko 13.** Esimerkkikysymys kokemuksista ja odotuksista sekä yhteistyön suunnasta (Lähde: Mäenpää 2014, 60).

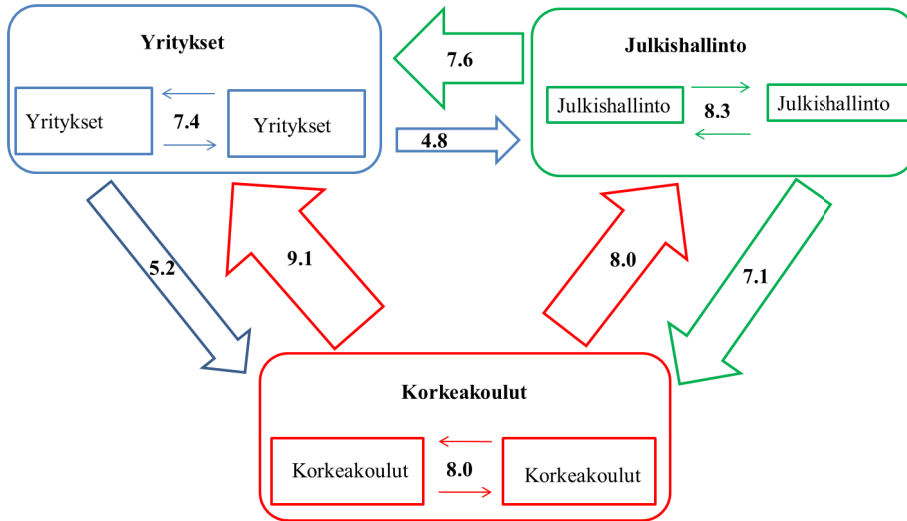
Kysymys	Asteikko: 1=matala, 10= korkea		Kehityksen suunta tulevaisuudessa (rastita oikea vaihto- ehto)			Kehityksen suunta menneisyydessä (rastita oikea vaihtoehto)		
	Odo- tukset	Koke- mukset	Kasvaa	Pysyy ennal- laan	Laskee	Kasvaa	Pysyy ennal- laan	Laskee
Yhteistyö tutkimuksessa								

Kokemusten ja odotusten lisäksi mittasimme myös kyseisen yhteistyömuodon tulevaa ja mennyttä kehitystä (taulukko 13). Kysyimme vastaajilta arviota siitä, onko yhteistyö parantunut, huonontunut vai pysynyt ennallaan aikaisemman vuoden ajan ja kuinka he uskovat sen kehittyvän seuraavan vuoden aikana. Analyyseissä tulkitsimme tulevaisuuden ja menneisyyden arvot siten, että laskeva yhteistyön taso sai arvon yksi, ennallaan pysyvä kaksi ja kasvava kolme. Näiden tulosten keskiarvot osoittivat yhteistyön suunnan eri sektoreilla.

Kuten taulukosta 13 ilmenee, vastaajan tulee ensin arvioida yhteistyön odotukset. Tämän jälkeen hän arvioi niiden pohjalta kokemukset ja samalla itse määrittää kumppanuuden syvyyden arvon. Esimerkiksi oman organisaation tai kumppanin niukat resurssit eivät välttämättä anna mahdollisuutta tehdä täydellistä yhteistyötä. Silti yhteistyöhön voidaan olla tyytyväisiä. Kehityksen suunta antaa vuorostaan lisää ymmärrystä kehitettävään ongelmaan liittyen. Yhteistyö voi olla tänä vuonna esimerkiksi erinomaista, mutta vastaaja voi jo tietää, että ensi vuonna resursseja on vähemmän ja yhteistyö heikkenee sen vuoksi.

Kyselyssä mitattiin toimijoiden yhteistyötä kolmen sektorin lisäksi myös kolmella eri aluetasolla: paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä. Lisäksi selvitettiin kumppaneiden tärkeyttä ja näkemyksiä tulevaisuuden teknologioista. Kyselyissä selvitettiin suurimmat yhteistyön aukot ja ongelmat, jotka esitettiin seminaarissa kohderyhmille kuten energiateknologia-alan yrittäjille. Kohderyhmien palautteen avulla etsitään ratkaisuja ja kehittämistoimenpiteitä yhteistyön ongelmien ratkaisuksi. Tärkeä toimija on tällöin Pohjanmaan liitto. Tätä mallia, joka perustuu yhteistyön ongelmien kartoittamiseen, teemaseminaareihin, kehittämisedotuksiin ja kehittämisen interventioihin sekä niiden toistamiseen, kutsumme älykkään erikoistumisen Pohjanmaan malliksi. Se nojasi alueellisen profiilin ja tunnuslukujen selvittämisessä AMCER-hankkeeseen ja sen tekemään taustatyöhön. Lisäksi AMCER-hankkeen määritelmät Pohjanmaan erikoisaloista (kuten energia-alasta) huomioitiin tarkastelemalla niiden tuloksia erikseen. (Virkkala, Mäenpää & Mariussen 2014.)

AMCER-hankkeen alueellisen typologian mukaan Pohjanmaa oli yritys-vetoinen innovaatioympäristö. Tämä havainto on samansuuntainen omien tutkimustulostemme kanssa. Pohjanmaan alueellinen yhteistyö näyttäytyy yritys-keskeisenä, kun sitä mitataan yhteistyökumppaneiden tärkeyden perusteella asteikolla 1–10 (kuva 1). Lisäksi yritykset ovat varsin tyytyväisiä yhteistyöhön toisten yritysten kanssa, mutta yhteistyöhön korkeakoulujen ja julkisten organisaatioiden kanssa suhtaudutaan kriittisesti.



**Kuva 1.** Pohjanmaan toimijoiden yhteistyökumppaneiden tärkeys sektoreittain (Lähde: Björk & Johansson 2014, 87).

## Lopuksi

AMCER-hankkeen toteutusta haittasi se, että kaikista innovaatiotoiminnan osa-alueista alueellisia tietoja ei ollut saatavilla. Tilanteen korjaamiseksi AMCER-tutkimusryhmä esittää seuraavia politiikkasuosituksia:

- Kommunikaation parantaminen EU-ohjelmia käsittelevien viranomais-ten välillä sekä ohjelmien yhdenmukaisten seurantamenetelmien kehittäminen.
- Innovaatiotoiminnasta kertovien tilastojen, tilastojakojen ja määrittely-ten yhdenmukaistaminen.
- Tietojen kerääminen nykyistä pienemmiltä alueellisilta yksiköiltä ja EU-hankkeiden parissa työskentelevien tutkimuslaitosten paikallistaminen.

Hankkeen loppuraportissa ehdotetaan lisätutkimuksen aiheiksi muun muassa alueellisten innovaatioympäristöjen ja -järjestelmien typologioiden sekä hankkeessa käytettyjen innovaatiotoiminnan mittareiden jatkokehittämistä. Erityisen tärkeiksi tutkimusaiheiksi mainitaan EU:n kuluva ohjelma-kauden älykkään erikoistumisen tutkimustarpeiden teemat.

Mielestämme AMCER-hanke teki uraa uurtavaa työtä vertaillaessaan eri alueita innovaatiotoiminnan näkökulmasta. Tulokset luovat perustaa sekä tuotavat lisätietoja monien muiden tutkimusten oheen alueellisille älykkään erikoistumisen strategioille. Toisaalta monet hankkeen politiikkasuositukset ovat itsestään selviä – tarvitaan tarkempia alueellisia tilastoja ja indikaattoreita sekä enemmän ohjelmien välistä yhteistyötä hankkeiden seurannan parantamiseksi.

Tutkimus- ja kehittämishankkeiden vaikutusten aluetaloudellinen arviointi on haastava tehtävä monestakin syystä. Vaikka lähtökohtana onkin tietotalous ja innovaatiopanosten määrä, vaikutusketjut alueiden taloudelliseen kasvuun ja hyvinvointiin ovat monimutkaisia. Ensinnäkin innovaatiopanoksista kuten tutkimus- ja kehittämistoiminnan määrästä ei automaattisesti seuraa innovaatiota, niiden kaupallistamista tai talouskasvua. Osa tutkimustoiminnasta ei suoraan tuota taloudellista kasvua, vaan muita yhteiskunnallista hyötyjä.

Toiseksi yritykset ja verkostot voivat olla innovatiivisia tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisäksi myös käytäntöön perustuen. Suurin osa innovaatioista on käytännönläheisiä vähittäisinnovaatioita, joiden edistämiseksi tutkimustoiminnan määrän kasvattaminen ei välttämättä auta. Tanskaa pidetään esimerkkinä maasta, jossa on pienet innovaatiopanokset, mutta innovaatioita tehdään paljon suhteessa asukaslukuun (Mariussen 2005).

Kolmanneksi EU:n tutkimusrahoitus on ainakin Suomessa vain pieni osa tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaisrahoituksesta. Suurin osa yliopistojen tutkimustoiminnasta on niiden sisäistä, mutta tutkimusta tehdään paljon myös ulkoisella rahoituksella. Yliopistojen tutkimustoiminnan ulkopuolisesta rahoituksesta 10 prosenttia oli vuonna 2012 EU-rahoitteista, mikä on vähemmän kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa (Pelkonen ym. 2014, 38). Toisaalta esimerkiksi Vaasan seutukunnassa yksityisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaispanokset ovat viisinkertaiset julkisen sektorin panoksiin verrattuna. Pohjanmaan alueella EU:n tutkimusohjelmien rahoitus on hyvin pieni osa kokonaispanoksista ja vaikutukset vähäisiä, vaikka tavoitteena onkin EU:n osuuden lisääminen tutkimusrahoituksessa.

Neljänneksi innovaatiojärjestelmät ovat entistä enemmän avoimia globaaleja järjestelmiä. Puhutaan avoimista innovaatioista ja ylipaikallisista innovaatioverkostoista. Innovaatioiden perustana oleva tieto voi olla hajallaan eri puolilla maapalloa ja sen hankkimiseen tarvitaan globaaleja verkostoja. Näin ollen yhdellä alueella kehitetty arvokas tieto voi siirtyä verkostossa paikasta toiseen. Tämän toteaminen ei kuitenkaan vähennä alueellisten innovaatiojärjestelmien merkitystä, vaan päinvastoin, tarvitaan vahvoja alueellisia innovaatiojärjestelmiä, jotta voidaan hankkia ja hyödyntää myös alueiden ulkopuolista tietoa alueiden yritysten ja muiden organisaatioiden innovaatioiden perustaksi.

Tutkimuksen haasteena on kehittää innovaatiotoimintaa ja sen tukemiseen liittyvää verkostoaalyyysiä. Tähän haasteeseen vastaa Pohjanmaan älykkään

erikoistumisen malli, joka ottaa huomioon alueen toimijoiden alueellisten yhteistyösuhteiden lisäksi myös kansalliset ja kansainväliset yhteistyöverkostot. Mallin avulla voidaan kehittää alueellista innovaatiojärjestelmää, selvittää toimenpiteiden vaikutuksia, verrata eri alueiden innovaatioverkostoja sekä oppia muiden alueiden hyvistä kokemuksista.

## Lähteet

- Björk, P. & Johansson, C. (2014). Statistical Analysis. Teoksessa: Virkkala, S., Mäenpää, A. & Mariussen, Å (Toim.). The Ostrobothnian Model of Smart Specialisation. Proceedings of the university of Vaasa. Reports 195. 67–88.
- Cooke, P. (2004). Introduction. Teoksessa: Cooke, P., Heidenreich, M. & Braczyk, H.-J. (Toim.). Regional Innovation Systems: the Role of Governance in a Globalized World. Routledge: London. 2nd edition.
- Cooke, P., Heidenreich, M. & Braczyk, H.-J. (Toim.) (2004). Regional Innovation Systems: the Role of Governance in a Globalized World. Routledge: London. 2nd edition.
- Cooke, P. & Morgan, K. (1998). The Associational Economy: firms, regions, and innovation. Oxford: Oxford University Press.
- ESPON (2012a). AMCER – Advanced Monitoring and Coordination of EU R&D Policies at Regional Level. Final Report, Version 10/12/2012.
- ESPON (2012b). AMCER – Advanced Monitoring and Coordination of EU R&D Policies at the Regional Level. Component 1. Synthesis of the territorial and R&D systems of the nine case study regions involved in the project. Annex to ESPON AMCER Interim Report, April 2012.
- ESPON (2012c). AMCER – Advanced Monitoring and Coordination of EU R&D Policies at Regional Level. Regional Report – Ostrobothnia.
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, P., Nauwelaers, C. & Ortega-Argilés, R. (2012). Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3). Europe: European Commission.
- Mariussen, Å. (2005). From Regional Development Coalitions to Commercial Innovations. Nordregio Report 2005:3.
- Mäenpää, A. (2014). Älykkään erikoistumisen mittaaminen. Esimerkkinä Pohjanmaan triple helix -tutkimus. Vaasan yliopiston pro gradu -tutkielma. [Verkkodokumentti] [Viitattu 1.12.2014]. Saatavissa: <http://www.tritonia.fi/?d=244&g=abstract&abs=5776>.
- Pelkonen, A. Thomas, D. & Luukkonen, T. (2014). Project-based Funding and Novelty in University Research. Findings from Finland and the UK. ETLA Reports 29.
- Virkkala, S., Mäenpää, A. & Mariussen, Å. (Toim.) (2014). The Ostrobothnian Model of Smart Specialisation. Proceedings of the University of Vaasa. Reports 195.

*Timo Hirvonen ja Petri Kahila*

## **Luuserit luokkakuvassa – köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen Euroopassa**

### **Johdanto**

TiPSE-tutkimushanke (The Territorial Dimensions of Poverty and Social Exclusion in Europe) käsittelee köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alueellisia ulottuvuuksia Euroopassa. Päätuloksia on neljä. Ensinnäkin väitetään eurooppalaisella köyhyydellä olevan sekä kaupunkimaisia että maalaismaisia ominaispiirteitä. Toiseksi päätellään työllisyyden vähentävän köyhyyden riskiä. Kolmanneksi esitetään tulotason mittaavan köyhyyttä huonosti. Neljäntenä päätelmänä todetaan, että tilastoaineistojen ja määritelmien puutteiden johdosta köyhyyden alue-erojen esittäminen kartalla on vaikeaa. Päätelmien perusteluina TiPSEn tutkimusryhmä esittää viisikymmentä sivua käsittävän pääraportin ja sen kymmensivuinen tiivistelmän. Ne pohjautuvat kaikkiaan seitsemääntoista erilliseen tutkimusraporttiin, jotka käsittelevät köyhyyden kartoittamisen metodologiaa, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen indikaattoreita, Euroopan maiden tyypittelyä köyhyyden perusteella sekä tutkimusryhmän toteuttamia tapaustarkasteluja eri Euroopan maissa.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen esiintyminen ei ole tasarakenteista kaikilla alueilla, vaan niiden välillä esiintyy merkittäviä eroja niin EU:n jäsenvaltioiden välillä kuin niiden sisällä. ESPON 2013 -ohjelman vuoden 2013 yhteenvedon raportti (ESPON 2013) painottaa eroja EU:n uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden vaurauden välillä. ESPON 2013 -tutkimusohjelmassa toteutettu EDORA-hanke puolestaan esittää havaintoja hyvinvointierojen esiintymisestä Euroopan kaupunki- ja maaseutualueiden keskuudessa (ESPON 2011). Lisäksi monissa kansainvälisissä ja kotimaisissa tutkimuksissa on nostettu esille pienalueittain eriytyvä kehitys alueiden ja kaupunkien sisällä. TiPSEn tutkimuksessa keskeisessä asemassa on laajemman eurooppalaisen näkökulman omaksuminen köyhyyden ja sosiaalisen erilaistumisen tarkasteluun ja niiden vaikutusten ymmärtämiseen. EU-kontekstissa tämä näkökulma on saanut erityistä painoarvoa Eurooppa 2020 -strategian osallistavan kasvun strategian toteuttamisen vuoksi.

TiPSE-hankkeelle ei määriteltä varsinaisia tutkimuskysymyksiä. Pikemminkin kyseessä olitokeksiantto, joka sisälsi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen taustalla vaikuttavien sosio-ekonomisten tekijöiden yksityiskohtaisen selvittämisen EU-Euroopassa. Toiseksi tarkoituksena oli tuottaa vertailutietoa köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vähentävien EU-politiikkojen tehostamiseksi. Tutkimuksen toimeksianttoon vaikutti keskeisesti se, että Maailmanpankki oli vuonna 2011 kartoittanut köyhyyden alueellista erilaistumista EU:n uusissa

jäsenmaissa. Euroopan komissio halusi teettää vastaavanalaisen tutkimuksen koko Euroopassa eli myös EU:n vanhat jäsenmaat mukaan lukien.

Tässä artikkelissa tarkastellaan TiPSE-hankkeen tutkimustuloksia: mitä köyhyydellä tarkoitetaan EU:n politiikkakontekstissa, miten siihen liittyy sosiaalinen syrjäytyminen ja miltä köyhyyden mittaustulokset näyttävät eurooppalaisessa vertailuasetelmassa. Artikkelit etenee seuraavasti: Aluksi esitellään Eurooppa 2020-strategian sosiaalisen ulottuvuuden seurantaindikaattorit. Seuraavaksi tarkastellaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mittaamisen lähtökohtia sekä hyvinvointipolitiikan eurooppalaistumista. Sen jälkeen esitellään ja kommentoidaan TiPSE-hankkeen empiirisiä tuloksia köyhyyden maantieteestä Euroopassa. Lopuksi esitetään päätelmät.

## Kurjuuden EU-indikaattorit

TiPSE-tutkimuksen toimeksianto liittyy vuosituhannen vaihteessa alulle pantuun EU:n politiikkakokonaisuuteen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi. Vuonna 2010 sen painoarvo lisääntyi, kun EU sisällytti sen yhtenä päätavoitteena Eurooppa 2020 -strategiaan. Konkreettiseksi tavoitteeksi asetettiin köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden määrän vähentäminen kuudesosalla eli 20 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen seurannan tietoperustana on ollut vuodesta 2004 alkaen EU:n aloitteesta kerätty eurooppalainen tulo- ja elinolotilasto EU-SILC (The European Union Statistics of Living Conditions). Se perustuu haastatteluihin ja sisältää tietoja mm. tulonjaosta, työssäkäynnistä, perhetilanteesta, koulutuksesta ja terveydentilasta (ks. tarkemmin Sauli 2006). Näiden tietojen pohjalta kehitettiin EU2020-seurantaindikaattori köyhyys- ja syrjäytymisriskistä (at risk of poverty or social exclusion). Se määrittää kotitalouksien tuloköyhyysriskin, aineellisen puutteen ja vajaatyöllisyyden perusteella.

Tuloköyhyysriskin alaisia ovat ne kotitaloudet, joiden käytettävissä oleva tulo on alle 60 prosenttia mediaanituloista eli tulojen perusteella suuruusjärjestykseen asetettujen kotitalouksien keskimmaisesta tulotasosta. Henkilöluvultaan erikokoiset kotitaloudet tehdään vertailukelpoisiksi eri perheenjäsenille asetettujen painokertoimien avulla. Niiden avulla suhteellinen köyhyysraja laskee perheen kasvaessa siten, että esimerkiksi aviopari tarvitsee puolitoistakertaiset tulot saavuttaakseen saman elintason kuin yksin asuva. 60 prosentin raja-arvoa käytetään yleisesti myös Suomessa, joskin tuon tulonrajan alle jääviä ei täällä nimitetä varsinaisesti köyhiksi, vaan käyttöön on vakiintunut pienituloisuuden käsite (Sauli 2007, 271).

Aineellisen puutteen indikaattori mittaa tiettyjen perushyödykkeiden puuttumista kotitalouksissa. Puutekohteita on kaikkiaan yhdeksän ja niihin sisältyy puhelimen ja pesukoneen kaltaisten kestokulutustavaroiden lisäksi esimerkiksi velkaantuneisuuteen, ravintoon, lämmitykseen ja lomamatkoihin liittyviä puutostiloja. Kotitalous määrittyy puutteessa eläväksi, jos sillä on vähintään neljä puutostilaa. Tämänkaltaiset deprivatioidindikaattorit ovat perinteinen köyhyy-



den mittaustapa ja eri versioita niistä esiintyy alan tutkimuksessa runsaasti. Perusajatuksena niissä on tarkastella kotitalouden varallisuutta vallalla olevan elämäntyylin tai asumiseen vakiintuneen varustelun mittareilla. Tähän mittaustapaan liittyvät ongelmat ovat ilmeisiä ja arkijärjellä arvattavia. Erilaisia käsityksiä voidaan perustellusti esittää esimerkiksi siitä, millainen elämäntyyli on ylipäättään sopiva, miten asuntojen varustelutaso muuttuu ajassa tai miten erilaisten elinympäristöjen vaatimukset pitäisi indikaattoreissa huomioida (Kainu ja Niemelä 2014, 14).

Vajaatyöllisyyden indikaattori lasketaan kotitalouteen kuuluvien työikäisten (18–59-vuotiaat, pl. opiskelijat) työssäkäynnin perusteella. Vajaatyölliseksi määritetty, jos kotitalouden yhteenlaskettu työssäkäynti ei ylitä 20 prosenttia työhön käytettävissä olevasta ajasta.

EU-SILC-tilastojärjestelmä sisältää edellä mainitut, kolmen aihealueen indikaattoritiedot kaikista EU:n jäsenmaista<sup>1</sup>. TiPSE-hankkeen tehtävänä oli näiden tietojen alueellisen saatavuuden selvittäminen ja saatavilla olevien aluetietojen kokoaminen. Näiden tietojen perusteella TiPSE-hankkeen tuli laatia yleiskuvaus köyhyyden ja syrjäytymisen maantieteellisestä jakautumisesta Euroopassa. Tarkastelun piti erityisesti paljastaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mittareilla heikosti menestyvät Euroopan osat ja alueet. Lisäksi hankkeen edellytettiin tyypittelevän Euroopan maita niissä esiintyvän köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen perusteella. ESPON-tutkimusohjelman käytännön mukaisesti hanke velvoitettiin myös tekemään tuloksiinsa pohjautuvia, aihepiiriä koskevia politiikkasuosituksia sekä ehdotuksia köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevan alue-tason tietopohjan vahvistamiseksi.

## **Lähtökohtia köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen mittaamiseen**

TiPSE-hankkeen pääraportti (ESPON 2014) sisältää melko tiivistyn ja suoraviivaisesti muotoillun vastauksen edellä esitettyyn toimeksiantoon. Sen sisältöön ja hankkeen päätuloksiin palataan tuonnempana. Ennen sitä on perusteltua tarkastella sitä, mistä näkökulmista TiPSE-tutkimusryhmä toimeksiantoon lähestyy ja miten se tulkitsee hankkeen tehtävää EU:n ja sen politiikka-toimien viitekehyksessä. TiPSE-hankkeen loppuraportin liitteenä oleva köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen käsitteitä tarkasteleva työpäperi (ESPON 2012) on tässä suhteessa kiinnostava. Se sisältää tutkimuskirjallisuuteen perustuvat katsaukset aihepiiriin käsiteperustaan ja EU-politiikkaan.

Työpäperissa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen tutkimustraditioita tarkastellaan pääpiirteittäin. Sosiaalipolitiikan alkeet tunteva omaksuu esitetyn oppimäärän aihepiirin tutkimuksen menetelmistä ja sen päätuloksista kohtuullisella vaivalla. Sosiaalisen syrjäytymisen tematiikkaa tarkastellaan köyhyyttä perusteellisemmin, joskaan ei kovin yllättäviin päätelmiin johtavasti. Sosiaali-

<sup>1</sup> Näitä maakohtaisia tietoja ja Suomea koskevia mittaustuloksia esittelevät ja kommentoivat esimerkiksi Kainu ja Niemelä (2014) sekä Kuivalainen ja Palola (2013).

sen syrjäytymisen todetaan olevan moniulotteinen ilmiö, eikä sille ole vakiintunutta tai yhtenäistä tulkintaa sosiaalitieteissä Euroopassa. Tulkintojen jakolinjat eivät kuitenkaan näyttäisi kulkevan maiden tai Euroopan alueiden välillä, vaan ne määräytyvät tutkijoiden ennakkokäsitysten ja toimeksiantojen luonteen perusteella. Siten köyhyyden ja varsinkin syrjäytymisen käsitteiden muotoutumiseen ovat vaikuttaneet esimerkiksi tieteen ja politiikan yhteenkietoutuminen sekä tieteenharjoittajien normatiiviset käsitykset.

Yhteiskuntatieteiden kehittymiseen liittyy polkuriippuvuuksia ja esimerkiksi kielialueet rajaavat ja suuntaavat tutkimusta. Tämä pätee myös hyvinvointitutkimukseen. Sosiaalinen syrjäytyminen perustuu 1960- ja 70-lukujen ranskalaiseen (ja mannereurooppalaiseen) tutkimusperinteeseen, kun taas köyhyys käsitteenä on enemmän anglosaksista perua. Eri määritelmiä tarkastelemalla TiPSE-tutkimusryhmä päättelee sosiaalisen syrjäytymisen eroavan köyhyydestä monin tavoin. Sosiaalinen syrjäytyminen viittaa tyypillisesti ryhmiin, mutta köyhyys määritellään yleensä talousyksiköiden eli yksilöiden ja kotitalouksien ominaisuuksien perusteella. Sosiaalinen syrjäytyminen ei myöskään ole ainoastaan tuloihin tai fyysiseen hyvinvointiin liittyvää, vaan sillä on osallisuuteen, yhteenkuuluvuuteen ja yhteiskunnan jäsenyyteen liittyviä merkityksiä. Siksi syrjäytymisen yhteydessä olennaisia ovat siihen kytkeytyvät ja sitä tuottavat sosiaaliset ja taloudelliset prosessit. Lisäksi sosiaalinen syrjäytyminen on peruluonteeltaan suhteellista, mutta köyhyys jakautuu ja sitä voidaan tarkastella sen tuloksena syntyvän (tulon-)jaon voimakkuuden perusteella. Siksi köyhyys taipuu sosiaalista syrjäytymistä paremmin mittauksen kohteeksi. Tämän päätelmän varauksena TiPSEN työpaperissa esitetään kuitenkin runsaasti esimerkkejä harhapäätelmistä, joita köyhyyden pelkistäminen tuloköyhyyden suppeaan tarkastelukehikkoon voi aiheuttaa.

## Köyhyyspolitiikan eurooppalaistuminen

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen eri ulottuvuudet ovat olleet esillä myös suomalaisessa hyvinvoinnin ja elinolojen tutkimuksessa. Keskeiset teemat ovat vaihdelleet yhteiskunnallisten olojen ja ajattelutapojen muuttuessa. Esimerkiksi 1990-luvun laman myötä esiin nousi sosiaalisen syrjäytymisen kasautuvuus eli se, että huono-osaisuuden osatekijöillä on taipumus esiintyä yhdessä ja vahvistaa toisiaan (Moisio 2008). Kasautumisen edistäjänä esillä on paljon ollut ns. ulosjäämisen problematiikka, jossa oleellista on sosiaalisen syrjäytymisen yhteys vetäytymiseen tai pois sulkemiseen työmarkkinoilta, koulutuksesta tai ystäväpiiriin tai muun viiteryhmän keskuudesta. Siihen liittyen tutkimus on kohdistunut mm. sosiaalisen syrjäytymiseen johtaviin kehityskulkuihin ja sen esiintymiseen eri väestöryhmissä ja elämänvaiheissa (Kangas & Ritakallio 2003; Roivainen ym. 2011; Suoniemi 2011).

Suomessa on pitkät perinteet köyhyyden mittaamisessa. Takavuosikymmeninä sitä edisti ja suuntasi Tilastokeskuksen määrävuosittain keräämä aineisto suomalaisten elinoloista. EU-jäsenyyden myötä 1990-luvun puolivälissä Suo-

messakin siirryttiin EU-standardien mukaisiin hyvinvointitilastoihin, ensin EU:n elinolotutkimukseen (European Household Panel), josta sittemmin sikisi edellä mainittu EU-SILC-tilastointijärjestelmä. Kainu ja Niemelä (2014, 10) pitävät tätä aineistoperustan vaihtumista suomalaisen köyhyystutkimuksen kannalta tärkeänä siirtymänä. Heidän mielestään aineistojen lisäksi myös köyhyyden käsite ja sen sosiaalipoliittinen sisältö eurooppalaistui. Ajattelua alkoi vallata ns. suppea köyhyyspolitiikka, jossa lähestymistapana on köyhyyden estäminen ja sen vähentäminen – ei kaikkien väestöryhmien tasa-arvon ja tulonjaon tasapuolistaminen, kuten aikaisemmin ”pohjoismaisen perinteen mukaisesti” Suomessa ajateltiin (Niemelä & Saari 2013).

TiPSEn tutkimusryhmä jakaa köyhyys- tai sosiaalipoliitiikan eurooppalaistumisen neljään ajanjaksoon, joista edellä mainittu EU-SILC liittyy vain viimeimpään eli Eurooppa 2020 -stategiaan ja sen valmisteluun. Sitä aikaisemmin ja alun perin jo 1970-luvun puolivälistä alkaen EU:n ja sen jäsenmaiden yhteistyö sosiaalipoliitikassa perustui vapaaehtoiisiin ja kertaluonteisina toteutettuihin köyhyyden torjunnan (toiminta-)ohjelmiin. Niiden näkökulmana oli pääasiassa tulonjako, johon liittyvistä tiedontarpeista 1980-luvun lopulla virisi Luxemburg Income Study -hankekokonaisuus, josta sittemmin muodostui merkittävä köyhyyden aihepiirin eurooppalainen vertailuaineisto. Sosiaalinen syrjäytyminen nousi EU:n sosiaalisen ulottuvuuden artikulaatioon 1985-luvun puolivälissä. Kymmenen vuoden kuluttua se ”virallistui” ja sen asema vahvistui, kun sosiaalinen syrjäytyminen kirjattiin EU:n perustamissopimuksen uudistukseen Amsterdamissa vuonna 1997.

Merkittävin käänne alan eurooppalaistumisessa tapahtui vuosituhatosen vaihteessa, jolloin sosiaalinen suojelu (social protection) nostettiin talouden ja työllisyyden ohkeen EU:n kehittämisspolitiikan osatekijäksi. Sen myötä myös ns. avoin koordinaatiomenetelmä (Open Method of Coordination) ulotettiin EU:n sosiaalisen ulottuvuuden edistämisen menettelytavaksi. Avointa koordinaatiota sovelletaan EU:n tavoitekokonaisuuksiin, joissa EU:n toimivalta on rajallinen ja toimenpiteet ovat pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla. Näissä tilanteissa avoin koordinaatio tarjoaa EU:lle pehmeitä keinoja vaikuttaa jäsenvaltioiden käyttäytymiseen ja kansallisten tavoitteiden yhtenäistämiseen Unionin tasolla asetettujen laajempien tavoitteiden saavuttamiseksi. Avoimen koordinaation menettelyt ovat joustavia eikä niitä ole selvästi määritelty. Sen perusajatuksena on jyvittää tavoitteet jäsenvaltioille ja rakentaa niiden näkyvää seurantaa ja vertailua varten indikaattorijärjestelmä. Yleisesti korostetaan viimeksi mainittua osatekijää eli hyvät vertailutiedot ja niihin perustuva toisilta oppiminen ovat tärkeitä avoimen koordinaatiomenettelyn ohjauskyvyn parantajia.

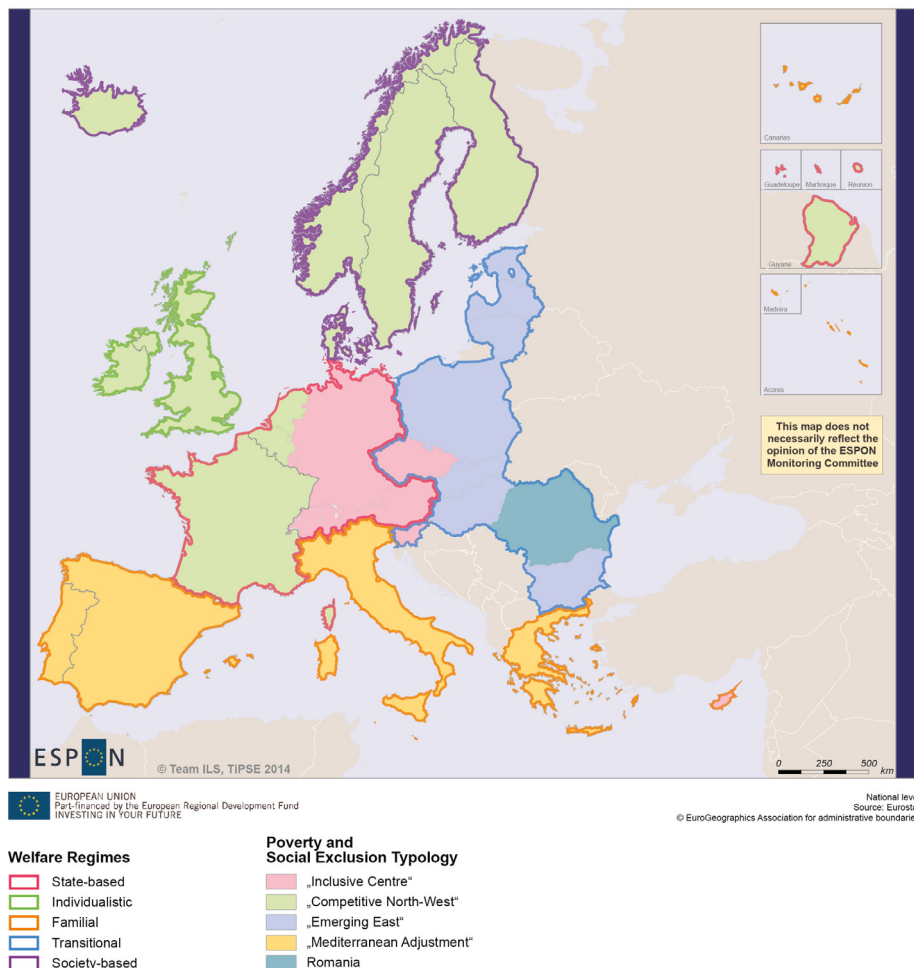
TiPSE-tutkimuksen mukaan avoin koordinaatiomenetelmä osoittautui tehottomaksi useilla politiikkalohkoilla uuden vuosituhatosen ensimmäisellä kymmenluvulla. Epäonnistumiseen oli monia syitä ja siihen myötävaikuttivat muun muassa huonot ja tulkinnanvaraiset indikaattorit. Siksi Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisen ulottuvuuden linjauksia haluttiin terävöittää. Tavoitteet vähenivät ja konkretisoituivat ja ne ilmoitettiin numeerisesti. TiPSE-tutkimusryhmän mielestä terävöittäminen onnistui, joskin käsitteiden käyttö jättää edelleen sijaa eri tulkinnoille. Lisäksi jotkut strategian sanavalinnat herättävät

tahattomia tai tahallisia miellelyhtymiä. Esimerkiksi osallistavan kasvun (inclusive growth) tavoitteiden ja toimenpiteiden kuvailussa köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen kytetään riippuvaksi taloudellisen kasvun dynamiikasta. Riippuvuus rakennetaan työllistymisen kautta, joka tarjoaa väylän pois köyhyydestä ja suojelee syrjäytymiseltä. TiPSE-työraportissa tämän lähestymistavan yhteydessä keskustellaan ns. aktiivisen osallistamisen (active inclusion) periaatteista, joista välittyy käsitys työpaikasta hyvän kansalaisen tunnusmerkkinä ja jopa työstä kansalaisvelvollisuutena. Ainakin viimeksi mainittu käsitys on ristiriidassa monissa maissa vallitsevien henkilökohtaisten vapausoikeuksien kanssa ja esimerkiksi Suomen lainsäädännössä työvelvollisuuden käsite on käytössä vain valmiuslain mukaisissa poikkeusolojen tilanteissa.

## **Eurooppalaiset hyvinvoinnin maatyypit**

TiPSE-tutkimuksen mukaan avoin koordinaatio EU:n sosiaalisen ulottuvuuden edistämiseksi on eurooppalaistanut tai ainakin samanlaistanut jäsenmaita kahdessa suhteessa. Ensiksi sen avulla on lisätty hyvinvointipolitiikassa jäsenmaissa osallistavan kasvun periaatteen mukaisesti mielenkiintoa työllistämisen ja köyhyyden välisiin yhteyksiin. Toiseksi avoin koordinaatio on vaikuttanut myönteisesti tai ainakin kohdistanut huomiota eurooppalaisessa vertailussa erityisen haavoittuvina erottuvien väestöryhmien tilanteeseen. Esimerkkinä mainitaan romanit. Kolmantena yhteiseurooppalaisena muutospiirteenä – mutta kuitenkin avoimesta koordinaatiosta riippumattoman kehityssuuntana – TiPSE mainitsee siirtymän markkinaliberalismin suuntaan. Sitä ilmentävät lähes kaikkialla Euroopassa taloustaantumien myötävaikuttamina vahvistuneet pyrkimykset hyvinvointivaltion rakenteiden purkamiseen, markkinoiden hyödyntämiseen ja sosiaaliturvakustannusten vähentämiseen.

Edellä mainituista yhdentymissuunnista huolimatta Euroopassa erottuu edelleen useita hyvinvointipoliittisia ajattelumalleja ja toimintatapoja. Esping-Andersenin (1990) tekemä kolmijako sosiaalidemokraattisiin, uusliberaaleihin ja konservatiivis-korporatiivisiin hyvinvointimalleihin lienee tunnetuin niitä koskeva tyypittely. Sitä on sittemmin täydennetty ja sille on myös kehitetty vaihtoehtoisia luokitteluja useiden eri tutkijoiden toimesta. Niiden perusteella ja synteessinä TiPSE-tutkimusryhmä esittää viisiluokkaisen hyvinvointimallien tyypittelyn. Sen vertailupohjaksi ja täydennykseksi esitetään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskeva Euroopan maiden ryhmittely. Se pohjautuu suureen joukkoon indikaattoreita eri vuosilta, joiden perusteella maat erotellaan osajoukkoihin klusterianalyysin avulla. Näiden kahden tyypittelyn tulokset esitetään kuvassa 1.



**Kuva 1.** Tipse-tutkimusryhmän tekemä eurooppalaisten hyvinvointimallien luokittelu sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen typologia (Lähde: ESPON 2014, 14).

Kuvan 1 kaksi maaryhmittelyä ovat monilta osin yhteneviä. Perhekeskeiset Väli-meren maat (Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali) erottuvat selvärajaisesti. Myös Itä-Eurooppa – poislukien Romania takamatkalta köyhyyden vähentämiseen lähteneenä – muodostaa yhtenäisen ja muista erilaisena esiin piirtyvän maaryh-män. Se on yllättävää, koska yleisesti Itä-Euroopan maita pidetään hyvinvointi-poliittisten järjestelmiensä osalta niin omintakeisina ja toisistaan poikkeavina, että ne jätetään jopa tämäntyyppisten luokittelujen ulkopuolelle (Kainu & Nie-melä 2014, 19). Keski- ja Pohjois-Euroopan maat jakautuvat kuvan 1 kahdessa luokittelussa epäyhtenäisesti. Suomalaisittain kiinnostavinta on se, että Tipse-n klusterianalyysissä Belgia, Hollanti ja Ranska – ja jopa ”uusliberalistiseksi” usein

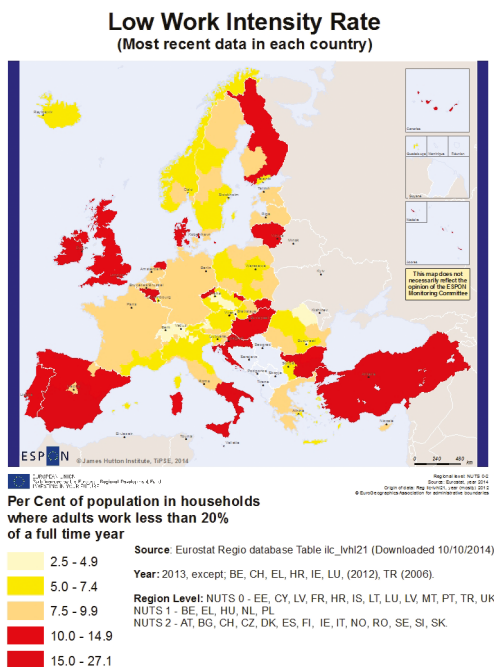
leimattu Britteinsaaret – tyypittyvät Pohjoismaiden kanssa samaan maaryhmään. Odotetusti tämän maaryhmän maat sijoittuvat lähes kaikilla analyysissä käytetyillä köyhyyden ja syrjäytymisen mittareilla Euroopan kärkimaiden joukkoon. Monilukuisuudestaan huolimatta tämän maaryhmän maat muodostavat klusterianalyysin mukaan myös kaikkein homogeenisimmän luokan eli ovat keskenään samankaltaisempia kuin maat muissa maaryhmissä.

## Kurjuus kartoilla

EU:ssa aluetasoa jäsennetään NUTS-alueuokitusjärjestelmän avulla, jonka mukaan esimerkiksi Suomessa NUTS2 tarkoittaa ns. suuralueita ja NUTS3 maakuntia. TiPSE-tutkimuksen mukaan tuloköyhyysriskiä, aineellisesta puutetta ja vajaatyöllisyyttä koskevien tietojen saatavuus NUTS2- ja -3-alueitasoilla Euroopassa on epäyhtenäistä. Parhaiten saatavilla ovat tuloköyhyysriskiä koskevat alueelliset tiedot. Tarkastelussa mukana olleista 32 maasta vain kuudessa sitä koskevat aluetason tiedot puuttuivat kokonaan. Kolmessa pinta-alaltaan pienessä maassa aluetason luokitusta ei ole lainkaan käytössä. Neljä maata tuottaa tuloköyhyydestä tietoja NUTS1-tasolla ja 19 maata NUTS2-tasolla. Aineellista puutetta ja vajaatyöllisyyttä koskevat alueelliset tiedot ovat huomattavasti harvalla: 14 maata tuottaa niistä tietoja NUTS2-alueitasolla ja viisi maata ilmoittaa ne NUTS1-tasolla. TiPSE-tutkimus esittää näihin alueellisiin tietoihin perustuvasti kolme karttaa köyhyyden alueellisesta jakautumisesta Euroopassa.

Aineellista puutetta esittävä Euroopan kartta on suomalaisittain tarkasteltuna ennako-odotusten mukainen. Pohjoismaissa puutetta on vähän eikä alueellisia eroja juuri esiinny. Suomen lähialueilla yllättävintä on Latvian sijoittuminen viisiluokkaisessa aineellisen puutteen tarkastelussa toiseksi heikoimpaan kategoriaan. Muita tämän indikaattorin perusteella heikosti menestyviä alueita ovat Turkki, Bulgaria, Romania ja Unkari sekä eteläinen Italia.

Kuvan 2 kartta esittää vajaatyöllisyyttä Euroopassa. Kokonaiskuva on epäyhtenäinen ja muutamilta osin vallitsevien käsitysten vastainen. Päätelmien tekoa kuitenkin vaikeuttaa se, että esimerkiksi Saksan ja Ison-Britannian tiedot esitetään koko maan tasolla (NUTS0). Eniten työn vajeusta esiintyy Euroopan reunamailla. Lisäksi monissa maissa, kuten esimerkiksi Italiassa, työhön osallistuminen on hyvin erilaista maan eri osissa. Myös Manner-Suomen neljä suuraluetta poikkeavat toisistaan. Etelä-Suomen sekä Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueet kuuluvat vajaatyöllisyyden kriteerillä toiseksi huonoimpaan hyvinvoinnin luokkaan. Länsi-Suomi sijoittuu eurooppalaisen keskiarvon tuntumaan ja Helsinki-Uusimaa toiseksi korkeimpaan kategoriaan työhön osallistumisella mitattuna.

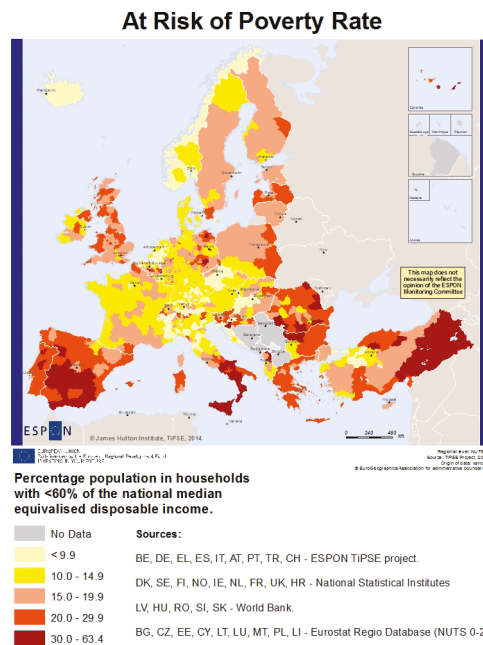


**Kuva 2.** Vajaatyöllisyys Euroopassa. Kotitalouksien prosenttiosuus, joissa työllisenä oloaika on vähemmän kuin 20 prosenttia mahdollisesta työajasta vuonna 2013. Aluetaso NUTS0-NUTS3 (Lähde: ESPON 2014, 11).

Tuloköyhyyden mittarilla Euroopan alueellinen kuva on edellisiä mosaiikkimaisempi. Sitä selittää se, että tuloköyhyydestä oli käytettävissä enemmän alueellisia tietoja kuin kahdesta muusta aihepiiristä EU 2020-seurantaindikaattorista. Tuloköyhyydellä mitattuna eniten hyvinvointia näyttäisi sijaitsevan Euroopan ydinalueella eli Keski-Euroopassa Alppien ympäristössä. TİPSE-karttojen perusteella alueet, joilla esiintyy aineellista puutetta, ovat yleensä köyhiä myös tuloilla mitattuna. Lisäksi tuloköyhyyttä esiintyy yleisesti eteläisimmässä Euroopassa sekä mm. Ranskan länsirannikolla ja Britanniassa. Myös Pohjoismaissa esiintyy tuloköyhyyttä ja se vaihtelee alueittain, joskin kaikki niiden NUTS2-alueet sijoittuvat viisiportaisessa luokittelussa kolmeen korkeimpaan tuloluokkaan.

TİPSE-tutkimusryhmä tarkentaa kuvaa tuloköyhyydestä Euroopassa tarkastelemalla sitä koskevia NUTS3-alueen tietoja vuodelta 2011. Nämä alueelliset tiedot on hankittu eri lähteistä. EU:n tilastoviranomainen Eurostat on toimittanut tiedot yhdeksästä maasta. Viiden maan aluetiedot ovat peräisin Maailmanpankista. Yhdeksästä maasta, joihin kuuluu myös Suomi, tiedot toimitti maan oma tilastoviranomainen. Jäljelle jääneiden yhdeksän maan alueelliset tiedot ovat TİPSE-tutkimusryhmän keräämiä ja osittain laskennallisia.

sesti aluetasolle muokattuja. Alueiden vertailtavuuden parantamiseksi ja pienituloisuuden alueellisen ulottuvuuden eri vivahteiden esiin saamiseksi tulokset esitetään teemakarttoina kolmella tavalla. Ensimmäinen niistä kuvaa viisiluokkaisella asteikolla niiden kotitalouksien prosenttiosuutta, joiden tulot jäävät alle pientuloisuuden raja-arvon (60 % kansallisesta mediaanitulosta). Kuvassa 3 esitetään tähän luokitteluun perustuva teemakartta. Toisessa esitystavassa kunkin maan alueet järjestetään tuloköyhyyden perusteella suuruusjärjestykseen ja jaetaan ne viiteen kvantiiliin eli alueiden lukumäärällä mitattuna yhtä suureen luokkaan. Kolmas esitystapa mittaa alueen tuloköyhyyttä suhteessa kansalliseen keskiarvoon. Kullakin esitystavalla on etunsa ja ne antavat tuloköyhyyden yleisyydestä ja alueellisesta jakautumisesta jossain määrin erilaisen kuvan. Esimerkiksi kolmas esitystapa on sikäli osuva, että se nostaa kansallisesta kuvasta eniten poikkeavat alueet selvästi esiin.



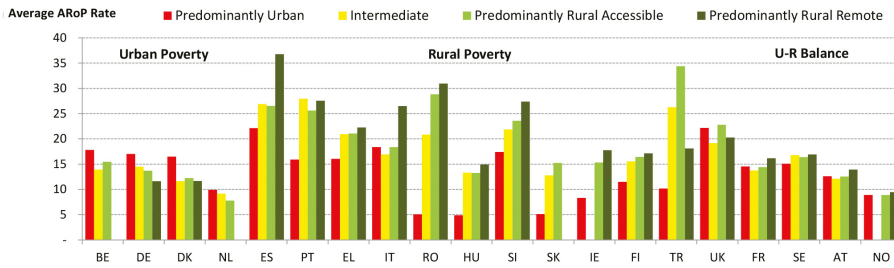
**Kuva 3.** Tuloköyhyys Euroopassa. Kotitalouksien prosenttiosuus, joissa tulot ovat alle 60 prosenttia kansallisesta mediaanitulosta vuonna 2011. Aluetaso NUTS3 (Lähde: ESPON 2014, 18).



Verrattaessa kuvan 3 tuloköyhyyden karttaa ja edellä esitettyä karttaa vajaa-työllisyydestä (Kuva 2) toisiinsa voidaan havaita sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Kaikkein köyhimmiksi ja vauraimmiksi määrittyvät molemmilla mittareilla suurin piirtein samat Euroopan osa-alueet. Joidenkin maiden ja alueiden osalta näiden kahden mittarin antamat tulokset poikkeavat kiinnostavasti toisistaan. Esimerkiksi Puola määrittyy vajaatyöllisyyden perusteella kohtuullisen vauraaksi, mutta tuloköyhyyden mittarilla alueelliset erot piirtyvät esiin voimakkaana. Suomen maakuntien tuloköyhyydestä välittyy kaikilla kolmella TiPSEn käyttämällä tuloköyhyyden esitystavalla sama yleiskuva kuin kotimaisessa alue- ja köyhyystutkimuksessa on yleisesti osoitettu: itään ja pohjoiseen mentäessä pienituloisuus yleistyy selvästi.

## **Onko ryysyranta maaseutua vai kaupunkilähiö?**

TiPSE-tutkimus täydentää karttaesityksiään ristiintaulukoimalla tuloköyhyyttä eri aluetyypologioissa muodostettujen aluetyyppien mukaisesti. Tarkasteluun valitut aluetyypologiat olivat aikaisempien ESPON-tutkimusten tekemiä ja ne käsittelevät muun muassa Euroopan NUTS2- ja -3-alueiden maaseutumaisuutta, saavutettavuutta ja teollista muutosta sekä niiden asemaa metropolisoitumisen, saaristaisuuden, rannikkosijainnin ja vuoristoisuuden kaltaisten maantieteellisten erityispiirteiden mukaisesti tyypiteltynä. Kuvassa 4 tuloköyhyys (Average ARoP rate) on luokiteltu maittain sekä neljän, saavutettavuuden ja maaseutumaisuuden perusteella laaditun aluetyypin mukaisesti (Dijkstra & Poelman 2011). Punaisen pylvään pituus mittaa tuloköyhyyttä kaupunkimaisilla alueilla (Predominantly Urban) ja keltainen kaupungin ja maaseudun vaihtumisvyöhykkeellä (Intermediate). Kaksi eri sävyistä vihreää pylvästä puolestaan mittaavat pienituloisuutta kahdella saavutettavuudeltaan erilaisella maaseutualueella (Predominantly Rural Accessible / Predominantly Rural Remote).



**Kuva 4.** Tuloköyhyys Euroopan maissa neljällä maaseutumaisuuden ja saavutettavuuden perusteella muodostetulla NUTS3-aluetyypillä (Lähde: TIPSE 2014, 22).

Kuvan 4 perusteella ei voi tehdä Eurooppaa kokonaisuutena koskevia päätelmiä pienituloisuuden ja maaseutumaisuuden välisistä yhteyksistä. Pikemminkin – kuten myös TIPSE-tutkimus toteaa – köyhyyden maantiede on pienipiirteisesti esiintyvää, monimutkaisten syy-seuraussuhteiden aiheuttamaa sekä maakoh- taisten ja paikallisten erityispiirteiden värittämää. Joissakin olosuhteissa tulo- köyhyys voi olla yhteydessä kaupungeissa asumiseen tai niissä vallitsevaan elämäntyyliin, kuten kuvan 4 perusteella voisi olettaa olevan Belgiassa, Saksas- sa, Tanskassa ja Alankomaissa. Maaseutumainen tuloköyhyys erottuu selvem- min ja se näyttäisi olevan tyypillistä erityisesti Välimeren maissa. Useimmissa Euroopan maissa tuloköyhyyden ja asuinalueen maaseutumaisuuden välinen yhteys on kuitenkin heikko. Lisäksi erot tuloköyhyydessä kuvan 4 aluetyypien välillä ovat vauraissa maissa pienempiä kuin köyhissä Euroopan maissa. TIPSE- tutkimuksen aineisto ei ole riittävän yksityiskohtainen alue-erojen taustalla vaikuttavien mekanismien ja syy-yhteyksien selvittämiseen. Kokonaisuutena TIPSE-hankkeen ristiintaulukointien tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että tuloköyhyyden ja maaseutumaisuuden väliset riippuvuudet ovat epäselviä eikä niitä esiinny koko Euroopan laajuisesti. Ja vaikka näitä tuloköyhyyden ja maa- seutumaisuuden välisiä riippuvuuksia erällä Euroopan osa-alueilla esiintyy, on perusteita olettaa niiden heikentyvän kaupungistumisen, vaurastumisen ja maiden välisten elintasoerojen tasoittumisen myötä. Viimeksi mainittu tarkoiti- taisi sitä, että eurooppalainen aluekehitys noudattaisi ns. Kuznetsin hypoteesin mukaista kehitysuraa, jossa tuloerot kasvavat vaurastumisen alkuvaiheessa, mutta pienenevät vaurastumisen edetessä. Konvergenssi eli se, että kehittyvät Euroopan maat saavuttaisivat kehittyneiden maiden elintasoa, nopeuttaisi elin- tasoerojen ja niiden alue-erojen kaventumista.

Tutkimukset köyhyyden alue-erojen pitkän aikavälin kehityksestä Suomes- sa tukevat ennusteita tuloköyhyyden alue-erojen pienentymisestä Euroopassa. Esimerkiksi Niemelän (2003) mukaan erot Suomen alueiden pienituloisuudes- sa kaventuivat merkittävästi 35 vuoden aikana vuosina 1966–2001. Lyhyempiä aikavälejä koskevien tarkastelujen tulokset ovat samansuuntaisia, joskaan

eivät yksiselitteisiä (Niemelä 2007; Moisio 2010; Karvonen ym. 2010). 1990-luvun alun laskusuhdanteessa alueelliset erot pienenivät useimmilla aluekehityksen mittareilla ja myös köyhyyden osalta. Noususuhdanteen alettua ja edelleen 2000-luvulla alueellinen kehitys eriytyi. Myös tuloilla mitattu köyhyys lisääntyi, mutta sen alueellinen kuva muuttui epäyhtenäiseksi ja monivivahteiseksi. Vaikka pienituloisuus on edelleen Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä maaseudulla muuta maata yleisempää, se on lisääntynyt eniten vauraimmilla alueilla eli Etelä- ja Länsi-Suomessa sekä kaupungeissa. Köyhyyttä tuottavat mekanismit ja sen ilmenemistavat ovat myös osin aikaisemmasta poikkeavia. Siksi väestöryhmien hyvinvointierot eivät jakaudu suualueittain tai maakuntien välillä entiseen tapaan, vaan niiden esittäminen tilastojen ja indikaattorien avulla vaatii hienojakoista paikallisten sosioekonomisten piirteiden tarkastelua. Asuinpaikasta riippumatta parhaimmassa asemassa kaikilla hyvinvoinnin mittareilla näyttäisivät olevan työelämässä olevat ja hyvää työeläkettä saavat. Eniten köyhyyttä kokevat perusturvan varassa elävät työttömät ja kansaneläkeläiset.

## Päätelmiä

EU:n köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymisriskiä mittaavista indikaattoreista on Eurooppa 2020 -strategian seurauksena muodostunut Euroopan seuratuin sosiaalipoliittinen tarkastelukehikko ja EU:n jäsenmaiden sosiaalisten olojen vertailuväline. Tähän EU:n politiikkayhteyteen sovitettuna TIPSE-tutkimus erittelee köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen käsiteperustaa ja tutkimusperinnettä Euroopassa. Tutkimuksen lähestymistapa on suoraviivainen ja siinä keskitytään kansainvälisessä vertailuasetelmassa tarvittavien aineistojen saatavuuden selvittämiseen, niiden vertailukelpoisuuden arvioimiseen sekä alueellisten tietojen keräämiseen, esittämiseen ja tulkintaan. Hankkeen tuotoksilla on uutuusarvoa ja ne tarjoavat aineistoja ja taustatietoa keskusteluun aluetalouksien erilaisuvista kehityskuvista Euroopassa. Tilastoaineistojen tarkastelun lomassa tutkimusryhmä esittää tuoreita huomioita eurooppalaisista hyvinvointimalleista, esittää niitä koskevan synteessin sekä testaa sitä kiinnostavasti empiirisellä aineistolla. Siinä yhteydessä tutkimusryhmä ei kuitenkaan ota kantaa tärkeään kysymykseen siitä, missä määrin eurooppalaiset hyvinvointimallit ovat yhdenyneet ja miten EU:n sosiaalipoliittinen ulottuvuus on siihen vaikuttanut.

Köyhyyden mittaaminen on tunnetusti vaikeaa. Myös aihepiirin EU2020-indikaattorit ovat epätäydellisiä ja niissä sovellettu köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kolmiosainen arviointikehikko on monella tavalla puutteellinen. Puutteistaan huolimatta ne kuitenkin soveltuvat kehityksen yleispiirteeseen seurantaan eli kuvaavat köyhyyden eri ulottuvuuksia riittävällä tarkkuudella ja jopa osuvasti: pienituloisuuden, aineellisen puutteen ja vajaatyöllisyyden yhteisvaikutuksena muovautui Ryysyrannan Joosepinkin eepinen ahdinko. Vaikka vajaatyöllisyyden indikaattori kuulostaa oudolta ja sen mittaaminen on melko monimutkaista, sen perusajatus on hyvä. Esimerkiksi Okkonen ja Sauli (2013) osoittavat, että vajaatyöllisyys seuraa tarkasti työttömyysasteen muutos-

ta useimmissa Euroopan maissa ja EU2020-indikaattoreista se kuvaa elinoloissa tapahtuvia muutoksia kaikkein parhaiten. Lukuisissa kotimaisissa tutkimuksissa on lisäksi todettu, että vahva työmarkkina-asema suojelee köyhyydeltä parhaiten.

Työmarkkinoiden instituutioiden, sosiaaliturvan ja köyhyyden yhteydet ovat monimutkaisia ja erilaisia Euroopan maissa. Siksi EU:n avoimen koordinaation esikuvavertailu (benchmarking) ei kovin hyvin sovellu kansallisten työmarkkinajärjestelmien kehittämiseen. Kansainvälisessä köyhyyden tilastoinnissa ja mittaamisessa on kuitenkin toistuvasti kiinnitetty huomiota siihen, että työmarkkinoiden luonne vaikuttaa köyhyyteen. Köyhien määrän ja ominaispiirteiden lisäksi myös köyhien vaihtuvuus on tärkeää – miten köyhien joukosta pääsee pois ja miten kauan köyhyys kestää. Pohjoismaista hyvinvointimallia on arvosteltu siitä, että sosiaaliturva passivoi ja ankkuroi ihmiset köyhyyteen. Siksi on kiinnitetty huomiota työttömyysjaksojen lyhentämiseen, jota puolestaan on käytetty perusteluna vaadittaessa työmarkkinoille ”eurooppalaisia joustoja” eli matalaa kynnystä sekä palkkaamiseen että irtisanomiseen. Tämä politiikkapäätelmä on kiinnostava, joskaan empiirinen evidenssi pitkä- ja lyhytaikaisköyhyydestä ja työttömyyden kestoajoista Euroopassa ei kuitenkaan yksiselitteisesti tue vaatimusta työmarkkinoiden jäykkyyksien purkamisesta (Kangas & Ritakallio 2008).

Kuivalaisen ja Palolan (2013) mielestä eurooppalaisen köyhyyspolitiikan tärkein tulos on ollut määritelmien kehittyminen ja erityisesti aineistojen saatavuuden parantuminen. Samaan päätelmään joitakin varauksia esittäen päätyvät myös Kainu ja Niemelä (2014). Heidän mukaansa aineistojen saatavuuden lisäksi tärkeää on se, että eurooppalaiset elinolotilastot sisältävät tulotietojen lisäksi myös elintason muita osa-alueita ja ihmisten hyvinvointia koskevia tietoja. TiPSE-tutkimusryhmän ehdotukset hyvinvoinnin EU-seurannan ja tietoperustan kehittämiseksi parantavat toteutuessaan edelleen tämän aihepiirin tutkimuksen edellytyksiä.

TiPSE-tutkimus osoittaa, että köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat jakautuneet epätasaisesti Euroopassa. Köyhyys ei myöskään jakaudu suoraviivaisesti keskus-periferia- tai maaseutu-kaupunkijakojen mukaisesti, vaan se on kansallisten erityispiirteiden mukaisesti ja eri aluetyypeille sijoittuvaa. Eri köyhyyden kriteereillä jakolinjat piirtyvät eri tavoin, mutta kartoilta nousee esiin myös erottuvia eurooppalaisen köyhyyden ja vaurauden keskittymiä. Vertailevan köyhyystutkimuksen kannalta TiPSE:n tulokset ovat sikäli lohdullisia, että ainakin eurooppalaisessa vertailussa köyhyyden eri ulottuvuuksia mittaavat indikaattorit antavat jotakuinkin samansuuntaisia tuloksia. Vaikka köyhyyden havaitseminen riippuu käytetystä mittarista, useimpien indikaattorien mittaustyyppi riittää maiden ja alueiden köyhyyden peruspiirteiden paljastamiseen.

TiPSE-tutkimuksen tulokset eivät tarjoa vastausta perustavanlaatuihin kysymyksiin siitä, että tuottaako jonkin tyyppinen sijainti köyhyyttä ja onko sosiaalisella syrjäytymisellä taipumus kasautua paikallisesti, alueittain tai jopa maiden välillä. Markkinoiden vapautuessa ja liikkuvuuden lisääntyessä sosiaalisia aluejakoja voimistavat esimerkiksi tietyn tyyppisten työpaikkojen syntyminen, väestöryhmien eriytyvän muuttoalttiuden ja asuinpaikkojen kulttuurisen

leimautumisen tuottamat hyvin- ja pahoinvoinnin itseään ruokkivat aluekehityksen kiertet. Paikallisella tasolla niistä tuloksena on asuinalueiden erilaisuutinen, joka on Suomessakin ja varsinkin pääkaupunkiseudulla voimistunut kuluvan vuosituhanen aikana.

## Lähteet

- Dijksra, L. & Poelman (2011). Regional typologies: a compilation. Regional Focus 1/2011. European Commission, Regional Policy.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press, Cambridge, 1990.
- ESPON (2011). EDORA – European Development Opportunities for Rural Areas. Final Report. Parts A, B and C. August 2011.
- ESPON (2012). TIPSE – The Territorial Dimensions of Poverty and Social Exclusion in Europe. Interim Report, Annex 1, Working Paper 1. Review of Concepts of Poverty and Social Exclusion.
- ESPON (2013). Territories finding a New Momentum: Evidence for Policy Development, Growth and Investment. Third ESPON 2013 Synthesis Report. ESPON results by July 2014.
- ESPON (2014). TIPSE – The Territorial Dimensions of Poverty and Social Exclusion in Europe. Final Report. Main Report, October 2014.
- Kainu, M. & Niemelä, M. (2014). Taloudelliset elinolot ja elämänvaiheet Euroopassa. Teoksessa Niemelä, M. (toim.): Eurooppalaiset elinolot. 8-41. Kelan tutkimusosasto, Juvenes Print, Tampere.
- Kangas, O. & Ritakallio, V.-M. (2008). Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61/2008. Kelan tutkimusosasto, Helsinki.
- Karvonen, S., Kauppinen, T.-M. Ilmarinen, K. (2010). Koetun hyvinvoinnin erot ja kehitys asuinpaikan mukaan. Teoksessa Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2010. 216–232. Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitos, Yliopistopaino, Helsinki.
- Kuivalainen, S. & Palola, E. (2013). Tuloerot ja köyhyys. Teoksessa Raunio, T. & Saari, J. (toim.). Euroopan paras maa. Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. 89–113. Gaudeamus, Kopijyvä Oy, Kuopio.
- Moisio, P. (2010). Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Teoksessa Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2010. 180–196. Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitos, Yliopistopaino, Helsinki.
- Niemelä, J. (2003). Pienituloisuuden ja pienimenoisuuden välisen suhteen kehitystrendit Suomessa 1966–2001. Kansataloudellinen aikakauskirja 69:3, 278–293.
- Niemelä, J. (2007). Alueellisten toimeentuloerojen monimuotoisuus Suomessa 1995–2005. Hyvinvointipolitiikka 72: 4, 418–425.
- Niemelä, J. & Saari, J. (2013). Suomalaisen hyvinvoinnin notkelmat. Teoksessa: Niemelä, J. & Saari, J. (toim.). Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa. 6–42. Kelan tutkimusosasto. Juvenes Print, Tampere.
- Okkonen, K.-M. & Sauli, H. (2013). Talouskriisi sosiaali-indikaattorien valossa. Hyvinvointikatsaus 1/2013, 45–52.
- Roivainen, I., Ylinen, J. & Ylinen, S. (2011). Köyhä byrokratian rattaissa. Kunnallisen alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 64. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala.
- Sauli, H (2006). Harmonisoitua tulonjakotutkimusta EU:ssa ja EU:n lähialueilla. Janus 14 (3), 312–314.
- Suoniemi, I. (2013). Köyhyyden dynamiikka Suomessa 1995–2008. Eläketurvakeskusten tutkimuksia 1/2013. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 114. Kopijyvä Oy, Jyväskylä.

*Marianne Haapala ja Seija Virkkala*

## **Pienet ja keskisuuret kaupungit osana eurooppalaista aluerakennetta**

### **Johdanto**

Tasapainoinen alueellinen kehitys on yksi EU:n aluepolitiikan tärkeimmistä tavoitteista. Samaan aikaan kaupunkiseudut ovat nousseet globalisaation edessä yhä tärkeämmiksi toimijoiksi, ja niiden kilpailukyvyn edistämisestä on tullut merkittävä kansallisen ja kansainvälisen politiikan tavoite (Loikkanen 2011, 16). Tämä koskee myös pieniä ja keskisuuria kaupunkeja (jäljempänä PK-kaupunkeja), jotka ovat keskeinen osa aluerakennetta. Eurooppalainen kaupunkitutkimus on keskittynyt enimmäkseen suurista kaupungeista ja metropoli-alueista kerätyyn tutkimustietoon. ESPON-tutkimusohjelman TOWN-hankkeen (Small and medium sized towns in their functional territorial context; ESPON 2014) tarkoituksena oli korjata tämä puute ja tuottaa myös pieniä ja keskisuuria kaupunkeja koskevaa laaja-alaista tietoa myöhemmän tutkimuksen ja aluepoliittisen päätöksenteon tueksi.

Tässä artikkelissa esitellään TOWN-tutkimushanketta ja sen keskeisiä tuloksia sekä verrataan niitä suomalaisista PK-kaupungeista tehtyihin kuvauksiin. TOWN-hankkeessa selvitettiin, millaisia nämä pienet ja keskisuuret kaupungit ovat, millainen asema niillä on eurooppalaisessa aluerakenteessa, millaisia ovat niiden mahdollisuudet ja uhat ja millaisin toimenpitein niiden asemaa voitaisiin tukea entistä tasapainoisemman aluerakenteen aikaansaamiseksi. Tutkimus perustui hypoteesiin siitä, että PK-kaupungeilla on merkittävä asema eurooppalaisessa aluerakenteessa ja EU:n aluepolitiikassa. Lisäksi niiden otaksuttiin olevan melko itsenäisiä ja kehityskykyisiä toimijoita, jotka tiedostavat alueiden välisen yhteistyön luomat mahdollisuudet.

Tutkimushankkeen toteutuksesta vastasi seitsemän tutkijan muodostama tutkimusryhmä Belgiassa, Englannissa, Espanjassa, Tšekin tasavallassa ja Ranskassa sijaitsevista yliopistoista. Kyseessä on ensimmäinen näin laajassa mittakaavassa toteutettu PK-kaupunkeja koskeva ylikansallinen tutkimushanke. Se koostui monipuolisesti sekä kvantitatiivisiin että kvalitatiivisiin tutkimusmenetelmiin perustuvista analyyseistä. Hanke kohdistui neljälle aluetasolle (eurooppalainen, kansallinen, alueellinen ja kaupunkitaso) ja teemoittain viiteen aihekohtaiseen osioon (rakenteellinen, institutionaalinen, funktionaalinen, sosioekonominen ja päätöksentekoon liittyvä). Rakenteellinen analyysi kattoi laajuudeltaan koko Euroopan. Tarkemmat analyysit kohdistuivat 10 erilliseen tutkimusalueeseen ja niissä sijaitseviin 31 tapauskaupunkiin.

Tämä artikkeli kuvaa, millaisena eurooppalaiset PK-kaupungit näyttäytyvät TOWN-hankkeen näkökulmasta. Seuraavassa luvussa tarkastellaan pienten ja keskisuurten kaupunkien rakenteellisia piirteitä; niiden säännönmukaisuuksia ja eroavaisuuksia. Tarkastelua syvennetään kaupunkien toiminnallisiin ja sosioekonomisiin piirteisiin sekä kaupunkien uhkiin ja mahdollisuuksiin TOWN-tutkimuksen rakenteen mukaisesti. Tämän jälkeen keskitytään suomalaisista PK-kaupungeista tehtyihin kuvauksiin. Lopuksi kootaan yhteen tulokset ja toimenpidesuosituksot.

## **Pienet ja keskisuuret kaupungit TOWN-tutkimuksen valossa**

Kaupunki voidaan määritellä monesta eri näkökulmasta. Kaupungit ovat merkittäviä asumisen ja työn keskuksia, jotka toimivat vuorovaikutuksessa ympäröivän vaikutusalueensa kanssa. Ne voivat olla suhteellisen itsenäisiä, tehdä keskenään yhteistyötä tai toimia toistensa kilpailijoina houkutellessaan asukkaita, ammattitaitoista työvoimaa ja investointeja alueelleen. TOWN-tutkimuksessa kaupunki määriteltiin aikaisemman ESPON-tutkimuksen mukaisesti aluerakenteellisenä minimiväestökeskittymänä, hallinnollisena kaupunki-alueena sekä vaikutusalueelleen työpaikkoja, palveluja ja muita toimintoja tarjoavana toiminnallisena palvelukeskittymänä. Määritelmää ei voi pitää täysin yksiselitteisenä ja eri Euroopan alueille soveltuvana. Väestökeskittymät voivat esimerkiksi esiintyä yksittäisinä hallinnollisina alueina tai ulottua useiden hallinnollisten alueiden sisälle. Vastaavasti funktionaaliset alueet voivat toimia intensiteetiltään voimakkaina aluekeskuksina tai laajoja alueita peittävinä mikrotason kaupunkialueina.

### *Pienet ja keskisuuret kaupungit Euroopassa*

TOWN-tutkimushanke tunnistaa PK-kaupungit demografisesta näkökulmasta, väestön määrän ja asukastiheyden perusteella sekä Euroopan komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja OECD:n kehittämään menettelytapaan nojautuen. Tunnistamisessa käytettiin apuna Geostatin yhden neliökilometrin ruututietoon perustuvaa väestötietokantaa vuodelta 2006. Pienet ja keskisuuret kaupungit määriteltiin väkiluvultaan yli 5 000 asukkaan ja väestötiheydeltään yli 300 as/km<sup>2</sup> väestökeskittymiksi ja edelleen hienojakoisemmin suuriksi (> 50 000 as, 300–1 500 as/km<sup>2</sup>), keskikokoisiksi (25 000–50 000 as, >300 as/km<sup>2</sup>) ja pieniksi (5 000–25 000 as, >300 as/km<sup>2</sup>) kaupungeiksi. Muut väestökeskittymät luokiteltiin joko hyvin pieniksi kaupungeiksi (alle 5 000 asukasta, yli 300 as/km<sup>2</sup>) tai muiksi asutusalueiksi (kuten asumaton, harvaanasuttu tai hajanainen kaupunkialue). Vastaavasti yli 50 000 asukkaan ja väestötiheydeltään yli 1 500 as/km<sup>2</sup> alueet ovat tiheän asutuksen alueita, lähinnä suurkaupunkeja ja metropolialueita.



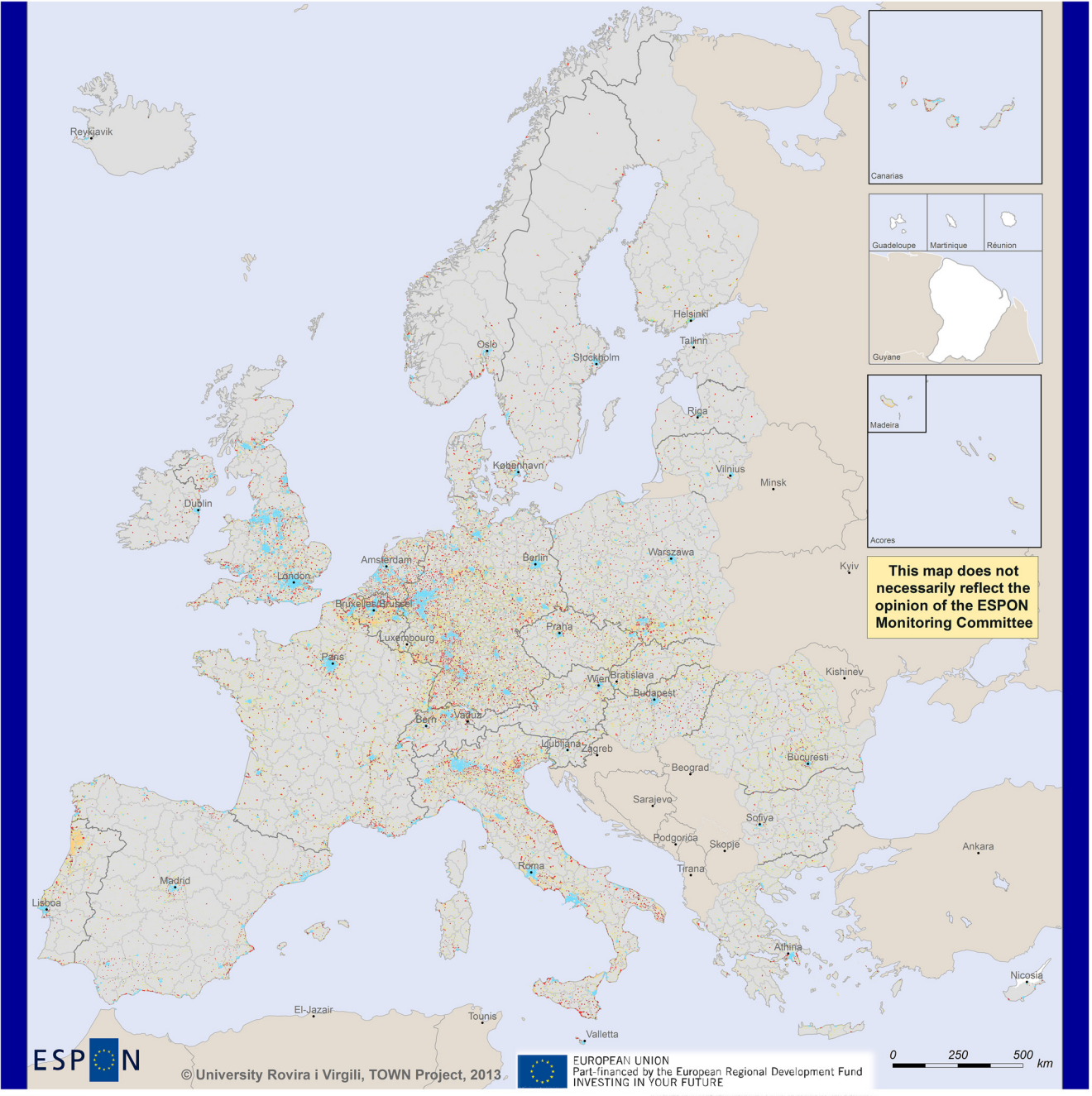
ESPON-Eurooppa<sup>1</sup> sisältää edellä kuvatun määrittelyn mukaisesti 850 suurkaupunkia, 8 414 pientä ja keskisuurta kaupunkia ja yli 69 000 pienempää kaupunkia, jotka kattavat yli 87 prosenttia alueen väestöstä. Lähes puolet väestöstä on sijoittunut suurkaupunkeja pienempiin kaupunkeihin ja niiden vaikutusalueille. Tiheään asutuilla kaupunkialueilla asuu noin 46 prosenttia alueen väestöstä, pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa noin 25 prosenttia, hyvin pienissä kaupungeissa 16 prosenttia ja loput muilla harvemmin asutuilla alueilla. PK-kaupunkien asema eurooppalaisessa aluerakenteessa on tutkimuksen mukaan jo tämän tuloksen perusteella merkittävä.

NUTS3-tasolle yhdistettyjen rajausten perusteella Eurooppa jakaantuu kolmentyyppisiin alueisiin: Ensinnäkin maihin, joiden hallitsevana piirteenä ovat tiheät väestökeskittymät (esim. Belgia, Espanja, Englanti). Toinen ryhmä muodostuu maista, joiden väestö on tasaisemmin jakautunut suuriin sekä pieniin ja keskisuuriin kaupunkeihin (esim. Italia, Puola, Ruotsi, Suomi). Kolmannessa maaryhmässä väestöstä valtaosa asuu pienemmissä asutuskeskittymissä tai maaseutualueilla (esim. Ranska, Norja).

PK-kaupunkeja on paljon metropolialueiden läheisyydessä sekä erityisesti Etelä-Englannista läpi Benelux-maiden ja läntisen Saksan ja Puolan kautta Pohjois-Italiaan ulottuvalla tiheästi asutulla vyöhykkeellä. Samoin PK-kaupunkeja on Välimeren rannikkoalueella Espanjasta Italiaan. PK-kaupunkeja on vähän muun muassa Ranskan sisämaassa, Pohjoismaissa, Alppien alueella ja Itä-Euroopassa.

Kaupunkityyppien muodostumisen taustalta löytyy useita tekijöitä, joista tärkeimmät liittyvät puhtaasti maantieteellisiin ominaispiirteisiin (esim. laaksot, saaret), erilaiseen historiaan ja kaupungistumiskehitykseen (esim. teollistumisen vaikutukset) sekä kansallisten rajojen heikentymiseen EU:n muodostumisen myötä. TOWN-tutkimuksen mukaan Suomen NUTS3-alueista Pohjois-Savossa, Etelä-Karjalassa ja Kanta-Hämeessä PK-kaupungit ovat vallitseva asutustyyppi. Suomen etelärannikko Varsinais-Suomesta Uudellemaalle, samoin kuin Pirkanmaa, luokitellaan tiheään asuttujen kaupunkien maakunniksi. Maan keskiosa Kymenlaaksosta Pohjois-Pohjanmaalle on hyvin pienten kaupunkien dominoivaa aluetta ja muu Suomi muun harvan asutuskeskittymän aluetta. (Kuva 1)

<sup>1</sup> ESPON-tutkimusohjelmaan osallistuvien maiden mukaisesti ESPON-Eurooppaan kuuluu EU:n 27 jäsenmaata sekä Norja, Sveitsi, Islanti ja Liechtenstein.



		DENSITY (inh. / kmq)		
		< 300	> 300 and < 1500	> 1500
POPULATION (inh.)	< 5000	OTHER SETTLEMENTS	VST (Very Small Towns)	
	> 5000 and < 25000		Small SMT	
	> 25000 < 50000		Medium SMT	
	> 50000		large SMT	HDUC (high-density urban clusters)

NO DATA

Regional level: NUTS 3 and 1 kmq grid cells  
Source: Own elaboration on GEOSTAT data  
Origin of data: DG Regio  
Authors: F. Brandajs, A.P. Russo, D. Serrano Giné  
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Kuva 1. Kaupunkien typologia  
TOWN-hankkeen mukaan  
(lähde: ESPON 2014, 9)

Kaupunkiasutusta koskevien ruututietojen yhdistäminen hallinnollisiin NUTS3-aluejakoihin perustuviin tilastoihin toi esiin useita mielenkiintoisia tuloksia. Ensinnäkin monet harvemman väestökeskittymän alueet (eli NUTS3-alueet, joiden asukkaista alle 30 % asuu suurissa kaupungeissa), joihin myös PK-kaupunkien tyypittämät alueet luetaan, ovat teollisuustoiminnoiltaan joko taantuvia tai rakennemuutoksessa olevia. Teollisuustoiminnoiltaan vahvistuneita alueita esiintyi oikeastaan vain Espanjassa, joillakin itäisen Euroopan alueilla (lähinnä Puolassa ja Baltian maissa), Irlannissa ja Suomessa (Oulun vaikutus Pohjois-Pohjanmaalla). Suomessa näitä harvaan asuttuja taantuvan teollisuuden maakuntia oli seitsemän (Satakunta, Keski-Suomi, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala ja Lappi) sekä yksi rakennemuutoksessa oleva alue (Pohjanmaa).

NUTS3-aluetasolla tehdyt analyysit väestön ja bruttokansantuotteen (BKT) muutoksesta (2001–2011) avaavat mielenkiintoisia näkymiä. EU:n keskiarvoon suhteutettuna alueiden väestönmuutos noudattaa yhtenäistä päälinjaa eikä se riipu kaupungistumisasteesta: väestökasvu on ollut voimakkainta Euroopan läntisissä ja eteläisissä osissa lähinnä itäisten alueiden kustannuksella. Tämä yleiskuva tarkentuu, kun asiaa tarkastellaan suhteessa kansallisiin keskiarvoihin. Väestö on lisääntynyt monien maiden pääkaupunkiseuduilla sekä niiden ympäristössä alhaisemman kaupungistumisasteen alueilla. Yleisesti myös rannikon tuntumassa sijaitsevat harvaan asutut alueet (< 30 % väestöstä suurissa kaupungeissa) ovat onnistuneet kasvattamaan väestöään toisin kuin sisämaassa sijaitsevat vastaavat alueet. Euroopan ydinalue Belgiasta Pohjois-Italiaan on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta melko voimakkaan väestönkasvun alueita kaupunkiasutuksen määrästä ja tiheydestä riippumatta. Sen sijaan esimerkiksi Pohjoismaissa väestönkasvu on keskittynyt selvimmin kaikkein tiheimmin asutuille kaupunkialueille. Suomen harvaan asutuista alueista erottuvat väestönkasvullaan lähinnä Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaan rannikkoalue sekä maan keskiosa. Itä-Euroopassa on havaittavissa selvää vuorovaikutusta suurten kaupunkien ja niiden lähialueilla sijaitsevien harvaan asuttujen alueiden kesken. Viimeksi mainitut saavat osansa suurten kaupunkien kasvusta, kun taas perifeerisemmät alueet näyttävät olevan tässä suhteessa menettäjiä.

EU:n keskiarvoon suhteutettu bruttokansantuote on kasvanut voimakkaimmin itäisissä EU-maissa riippumatta niiden kaupungistumisasteesta. Myös Pohjoismaat, varsinkin niiden harvemmin asutut alueet, ovat menestyneet tässä suhteessa varsin hyvin. EU:n ydinalueella voittajia ovat olleet useammin alhaisemman kaupunkiväestön alueet kuin suurkaupungit. Kun BKT:n kasvua verrataan kansallisiin keskiarvoihin, ne harvaan asutut alueet, jotka sijaitsevat suurten keskusten läheisyydessä, näyttäisivät yleisesti ottaen menestyneen paremmin kuin kauempana sijaitsevat vastaavat alueet. Pohjoismaissa sen sijaan alhaisen väestönkasvun alueet (Pohjois-Ruotsi ja Norja, Suomesta erityisesti Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Itä-Suomi) nauttivat keskimääräistä korkeammasta BKT:n kasvulukemista. TOWN-tutkimuksessa tämän katsotaan olevan seurausta näille alueille suunnatuista rahoitus- ym. tukimuodoista. Myös muualla Euroopassa sekä yhteisöaluepolitiikalla että kansallisella aluepolitiikalla on TOWN-tutkimuksen mukaan havaittavaa merkitystä BKT:n kannalta.

BKT:n kasvu ja väestönkasvu eivät ole aina yhteydessä toisiinsa. TOWN-tutkimuksessa esitetään lukuisia esimerkkejä harvemmin asutuista alueista, joiden väkiluku on ollut selvästi kasvusuuntainen, mutta BKT:n kasvu vain vähäistä ja päinvastoin. Aina ei voida olla varmoja myöskään siitä, tukeeko väestön tai BKT:n kasvu näiden alueiden kehittymistä. Suurten kaupunkien lähellä sijaitsevat alueet saattavat menettää asemiaan muuttamalla ”nukkumalähiöiksi” työpaikkojen ja palvelujen sijoittuessa yhä enenevässä määrin suurempiin kaupunkeihin. TOWN-tutkimusryhmän mielestä pienemmillä kaupungeilla ja muilla harvemmin asutuilla alueilla on kuitenkin omat mahdollisuutensa menestyä esimerkiksi vahvan identiteetin, suotuisien maantieteellisten olosuhteiden ja verkostoitumisen seurauksena.

### *Pienten ja keskisuurten kaupunkien funktionaalisia ja sosioekonomisia piirteitä*

TOWN-tutkimusta syvennettiin tarkastelemalla kvantitatiivisesti kymmentä eri puolilla Eurooppaa sijaitsevaa tutkimusaluetta ja niiden noin 2 300 pientä ja keskisuurta sekä hieman alle 300 suurta kaupunkia. Tarkemman kvalitatiivisen tutkimuksen kohteeksi valittiin 31 pientä ja keskisuurta tapaustutkimuskaupunkia. Suomi ei ollut näissä analyyseissä mukana.

Kvantitatiivisen tilastoanalyysin avulla verrattiin, miten PK-kaupungit poikkeavat suuremmista kaupungeista ominaispiirteiltään. Kaupunkien välisiä eroja pyrittiin etsimään luokittelemalla ne viiteen luokkaan, jotka mittaavat erilaisen indikaattoreiden avulla kaupunkien kilpailukykyä, innovaatioita, saavutettavuutta, pääomaa sekä kulttuuria ja yhteisöllisyyttä. PK-kaupungit eroavat kilpailu- ja innovaatiokyvyltään suuremmista kaupungeista muun muassa siinä, että teollisuussektori on niissä merkittävämpi työllistäjä ja vastaavasti julkisten palvelujen osuus työllistäjänä on vähäisempi. PK-kaupunkien väestörakenteessa eläkeläisten ja lasten osuus on pääsääntöisesti suurempi ja työikäisten osuus alhaisempi kuin suuremmissa kaupungeissa. Joidenkin tutkimusalueiden PK-kaupungeissa on enemmän taloudellista toimintaa ja yrittäjiksi ryhtyneiden osuus on korkeampi kuin suuremmissa kaupungeissa. Omassa yrityksessä työllistyminen ei kuitenkaan aina ole merkki innovaatioista, mikäli työllistyminen on tapahtunut ”pakon sanelemana” eli muun työn puuttuessa.

Palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuutta mitattiin muun muassa alueen työmahdollisuuksien ja palvelujen keskittymisen perusteella. Vähittäiskaupassa PK-kaupungit olivat monilla tutkimusalueilla suuria kaupunkeja heikommassa asemassa. PK-kaupunkien työttömyys oli alhaisempaa kuin suurkaupungeissa neljällä tutkimusalueella kymmenestä. Kulttuuriin ja yhteisöllisyyteen liitetty kouluikäisten lasten osuus väestöstä oli PK-kaupungeissa yleisesti ottaen korkeampi kuin suuremmissa kaupungeissa. Myös ”kakkosasuntojen” ja loma-asuntojen määrien perusteella arvioituna PK-kaupungit menestyivät hyvin suurempiin kaupunkeihin verrattuna.

Tutkimusalueilla sijaitsevia PK-kaupunkeja analysoitiin myös tarkempien demografisten muuttujien ja elinkeinojakauman perusteella. Kaupungit luo-

kiteltiin niiden luonnollisen väestönmuutoksen ja muuttoliikkeen tasapainon perusteella kahdeksaan väkiluvultaan kasvavaan tai vähenevään luokkaan sen perusteella, kumpi muuttujista aiheutti suuremman muutoksen. Ymmärrettävästi kaupunkien joukosta löytyi sekä väkiluvultaan kasvaneita että taantuneita kaupunkeja, ensiksi mainittujen osuuden ollessa kuitenkin selvästi suurempi. Suuressa osassa kaupunkeja väestönkasvu johtui muuttoliikkeestä vaikkakin joukossa oli paljon myös sellaisia PK-kaupunkeja, joiden väkiluku oli kasvanut luonnollisen väestönmuutoksen seurauksena. Myös negatiivinen väestönmuutos vaihteli kaupunkikohtaisesti molempien edellä mainittujen muuttujien vaihtelun mukaisesti.

Elinkeinojakaumaa kuvaava keskittymisindeksi paljastaa PK-kaupunkien keskinäisen erilaisuuden. Kuudella tutkimusalueella toteutetun tarkastelun mukaan teollisuustoimiala on merkittävässä asemassa kaikilla tutkimusalueilla. Vain kahdella alueella (Slovenia ja Pohjois-Italia) teollisuus oli keskittymisindeksillä mitattuna erittäin yksipuolista. Vastaavasti ainoastaan yksi tutkimusalue (Belgia) oli keskittynyt yksityisiin tai julkisiin palveluihin. Diversiteettiä eli monimuotoisuutta mitattiin Shannon indeksillä, jonka mukaan kaupunkien kasvaessa niiden monimuotoisuus lisääntyy. Vastaavasti pienemmillä kaupungeilla on keskimääräistä erikoistuneempi elinkeinoprofiili.

31 PK-kaupungin syväanalyysissä tutkimuskaupunkien toimialoittaista erilaistumista tarkasteltiin luokittelemalla kaupungit tuotantoon (lähinnä teollisuus- ja maataloustoiminnot) erikoistuneisiin talousalueisiin, asuintalousalueisiin (julkiset ja yksityiset palvelut sekä vähittäiskauppa dominoivia) sekä luoviin toimintoihin erikoistuneisiin alueisiin. Tutkimuskaupungeista suurin osa oli tuotantoon perustuvia kaupunkialueita. Se on yllättävää, koska useilla alueilla esiintyy tuotantotoimintojen uudelleensijoittumista ja erilaistumista. Toisen ryhmän tutkimuskaupungit olivat keskittyneet paikalliseen kysyntään liittyviin toimialoihin, kuten esimerkiksi asumiseen ja julkisiin palveluihin. Koska näillä palveluilla oli dominoiva asema vain muutamassa tutkimuskaupungissa, ne toimivat yleensä vain kaupunkien kehitystä täydentävänä ja tasapainottavana tekijänä. Tällaiset asuintalouskaupungit ovat yleisiä erityisesti suurten kaupunkien läheisyydessä tai määrätystä elinkeinoista (esim. turismi) hyötyvillä alueilla. Osalle näistä kaupungeista on tyypillistä myös vanhuusväestön korkea osuus ja siksi terveyspalvelujen merkitys korostuu niissä.

Kolmannen kaupunkiryhmän sosioekonominen asema perustuu innovaatioihin ja luovaan toimintaan, joihin luetaan esimerkiksi korkeakoulutus ja suunnittelutoiminnot. Niiden asema on saavutettu yleensä tietöiden, paikan vetovoimaisuutta lisäävien toimenpiteiden avulla (esimerkiksi koulutusmahdollisuudet, erilaiset tukimuodot, yritysilmasto). Ne ovat houkutelleet alueelle luovaa väestöä ja investointeja sekä luoneet innovaatioita myös muihin elinkeinoihin. TOWN-tutkimuksen mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että tämä lajityyppi kokonaan korvaisi perinteiset tuotanto- tai asuintaloustoiminnot tai muodostuisi edes vallitsevaksi toiminnoksi PK-kaupungeissa.

## *Pienten ja keskisuurten kaupunkien uhkia ja mahdollisuuksia*

TOWN-hankkeen pääviesti on, että PK-kaupunkien mahdollisuudet tarjota työpaikkoja ja palveluja sekä houkutella asukkaita ja investointeja on useiden tekijöiden sanelemaa. Kaupungin ominaispiirteet, kuten niiden maantieteellinen sijainti, historia, taloudellinen rakenne, menestyvien ja taantuvien toimintojen osuudet, inhimillinen ja sosiaalinen pääoma ja päätöksentekoympäristö osana niiden laajempaa demografista ja taloudellista kehitystrendiä, ovat olennainen osa niiden menestystä.

Kun pienten ja keskisuurten sekä suurten kaupunkien piirteitä ja toimintaa verrattiin kansallisella ja alueellisella tasolla, ei näyttäisi olevan löydettävissä mitään selkeää mallia, joka selittäisi niiden väestön tai työllisyyden kasvua tai taantumaa. Joillakin alueilla pienet ja keskisuuret kaupungit menestyivät paremmin kuin toisilla. Myöskään kaupunkien funktionaalinen luokittelu itsenäisiin (autonomisiin), osaksi kaupunkiketjuja integroituneisiin (agglomeroituneisiin eli kasautuneisiin) tai monikeskuksisiin ja verkostoituneisiin kaupunkityyppeihin ei tuo esiin merkittäviä kehittymiseroja väestö- tai työpaikkamuutosten näkökulmasta tarkasteltuna.

TOWN-tutkimuksen tarkemmat analyysit osoittivat, että suuremmilla kaupungeilla on paremmat mahdollisuudet työpaikkojen lisäämiseen kuin PK-kaupungeilla. Suuren kaupungin läheisyys näyttää myös vaikuttavan negatiivisesti PK-kaupunkien työpaikkojen lisääntymiseen. Tosin pienten ja keskisuurten kaupunkien keskuudessa esiintyi melko paljon vaihtelua tässä suhteessa, mikä osoittaa, että ne ovat paitsi haavoittuvia myös kykeneviä hyödyntämään esiin tulevia muutoksia. 31 tapauskaupungista tehdyt empiiriset analyysit osoittivat myös aluerakenteeltaan kasautuneiden ja verkostoituneiden kaupunkien pystyvän hyödyntämään muutokset paremmin kuin autonomisiksi luokiteltavat kaupungit.

PK-kaupunkien käyttäytymiseen perehdyttiin myös erilaisten monimuutuja-analyysien avulla. Niissä tarkasteltiin muun muassa sitä, voidaanko alueellisten (NUTS2-tason) tietojen perusteella vetää johtopäätöksiä kyseisten kaupunkien väestö- ja työpaikkamuutoksista. Muina tarkastelun kohteina hyödynnettiin pienten ja keskisuurten kaupunkien taloudellista aktiivisuutta kuvaavaa luokittelua (tuotannollinen, asuintaloudellinen, luova), niiden sosio-ekonomista rakennetta sekä niiden työpaikka- ja väestönmuutoksia. Oletuksena oli, että PK-kaupunkien demografiset ja taloudelliset muutokset ovat yhteydessä laajempiin alueellisiin muutoksiin. Oletus osoittautui oikeaksi. Regressio-analyysin mukaan yhden prosenttiyksikön muutos NUTS2-alueen väkiluvussa vastasi lähes 0,8 prosentin muutosta kaupunkien väestönkehityksessä. Vastaava korrelaatio työpaikkojen osalta oli 0,5 prosenttia. Siten PK-kaupunkien ja niiden sijaintialueiden välillä vallitsee selvä keskinäisriippuvuus. TOWN-tutkimus ei kuitenkaan pysty esittämään mitään selvää syytä tämän riippuvuuden aiheuttajaksi.

Toimialajakauman ei havaittu vaikuttavan PK-kaupunkien suorituskykyyn. Niissä kaupungeissa, joissa teollisuussektori oli merkittävä, työpaikkojen kasvu



oli yleensä vähäisintä. Myöskään palvelusektorin työpaikkojen lukumäärän ei havaittu vaikuttavan kaupunkien työllisyyteen. Siten TOWN-hankkeen suorittama regressioanalyysi ei tarjoa selvää taloudellisten toimintojen ideaalimallia, joka selittäisi työpaikkojen lisääntymistä.

Kaupunkien sosioekonomiset ominaisuudet sekä väestö- ja työllisyysmuutokset huomioiva regressiomalli viittaa siihen, että PK-kaupunkien väestönkasvu on yhteydessä korkeampaan työllisyyteen sekä suurempaan lapsiperheiden ja ”kakkosasuntojen” määrään. Väestönkasvun ja vanhusväestön osuuden välillä näyttäisi vallitsevan negatiivinen korrelaatio. Sen sijaan työllisyyskehitys on parempaa siellä, missä yrityksiä ja ammattitaitoista työikäistä väestöä on paljon. Toisaalta suuren kaupungin läheisyys ja suuri teollisuustyöväestön määrä vaikuttavat kielteisesti PK-kaupunkien työpaikkojen lisääntymiseen.

31 tapauskaupungin analyysit osoittivat, että PK-kaupungeista toimialarakenteeltaan monipuolisimmat olivat eteenpäin pyrkivämpiä kuin yhdestä toimialaryhmästä riippuvat kaupungit. Vastaavasti aluerakenteeltaan kasautuneet ja verkostoituneet kaupungit olivat valmiimpia muutoksiin kuin itsenäisinä säilyneet. Tämä tukee TOWN-tutkimuksen aiempia huomioita siitä, että autonomisten kaupunkien on vaikeampaa luoda uusia työpaikkoja kuin yhteistyötä harjoittavien kaupunkien.

Analyysissä tarkasteltiin myös pienten ja keskisuurten kaupunkien taloudellista toimintaa (teollisuustoiminta, julkiset ja yksityiset palvelut) työllisyyden kasvun sekä työllisen työvoiman ja työttömyysasteen perusteella. Tulosten mukaan työllisyys kasvoi nopeammin niissä kaupungeissa, jotka olivat vähemmän riippuvaisia teollisuudesta ja joissa palvelusektori (luovat palvelut mukaan lukien) oli merkittävässä asemassa. Toisaalta niissä pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa, joiden merkittävimmät toimialat koostuivat teollisuuden ja yksityisten palvelujen yhdistelmästä, oli korkein työllisyys- ja alhaisin työttömyysaste. Tämän perusteella yhdistelmä teollisuutta ja yksityissektorin palveluja näyttäisi olevan yhteydessä vahvaan kaupunkitalouteen. Myös julkisiin palveluihin keskittyneet kaupungit menestyvät suhteellisen hyvin työllisyydellä mitattuna, vaikka niissä on keskimääräistä alhaisempi työllisyysaste ja korkea työttömyys. Teollisen tuotannon taantuessa juuri julkisen sektorin työpaikkojen kasvu on ilmeisesti luonut näille kaupungeille elinmahdollisuuksia.

TOWN-työryhmän havainnot eräiltä toimialoilta ja esimerkiksi turismin, työllisyyden kasvun ja muuttoliikkeen yhteyksistä ovat mielenkiintoisia. Regressioanalyysi muun muassa osoittaa, että niissä PK-kaupungeissa, joissa on keskimääräistä enemmän toisen asunnon omistajia, väkiluku kasvoi nopeammin kuin muualla. ”Kakkosasukkaiden” lisäksi ne siis pystyivät houkuttelemaan myös vakinaisia asukkaita alueelleen. 31 tapaustudkimuskaupungin joukossa miellyttävän ja laadukkaan elinympäristön omaavat kaupungit olivat kaikkein kehityskykyisimpiä.

## Pienet ja keskisuuret kaupungit Suomessa: vertailua TOWN-hankkeen tuloksiin

Pienten ja keskisuurten kaupunkien merkitys Suomessa on samaa luokkaa kuin EU:ssa keskimäärin eli niissä asuu noin 20 prosenttia väestöstä. Tosin eri tutkimustulosten vertailu ei ole yksiselitteistä, sillä määritelmät PK-kaupungeista ovat tutkimuskohtaisia.

Pienet ja keskisuuret kaupungit ovat Suomessa muodostaneet seutukaupunkien nimeä kantavan edunvalvontaverkoston. Seutukaupunkeja yhdistää asema aluerakenteessa kaupunkiverkon rungon muodostavien maakuntakeskusten ja maaseudun välissä. Seutukaupungit eivät ole maakuntakeskuksia tai suurien kaupunkiseutujen osia, vaan ne tarjoavat kaupungin palveluja vaikutusalueellaan. Seutukaupunkien roolia tutkittiin muutama vuosi sitten hankkeessa Kaupunkiverkon ja maaseudun välimaastossa – mikä on seutukaupungin paikka aluerakenteessa? Hankkeeseen kuului tutkijoita Itä-Suomen yliopistosta, Aaltoyliopistosta ja Vaasan yliopistosta (Eskelinen 2011).

Seutukaupungit eivät ole objektiivisten kriteerien perusteella määriteltyjä kuten TOWN-hankkeen PK-kaupungit. Verkostoon kuuluu tällä hetkellä noin 50 pientä ja keskisuurta kaupunkia. Suurin osa niistä on sadan suurimman kunnan joukossa ja vain kolmen väkiluku on alle 8 000. Seutukaupunkeja on eniten Länsi-Suomessa. Toiminnallisesti ja elinkeinorakenteeltaan seutukaupungit ovat erityyppisiä. Seutukaupungit ovat maaseudun palvelukeskuksia, mutta verkostoon kuuluu myös teollisuuspaikkakuntia sekä keskisuuria maakuntien reuna-alueiden palvelukeskuksia. TOWN-hankkeen PK-kaupunkien tavoin myös suomalaisissa seutukaupungeissa teollisuus on merkittävä työllistäjä. Elinkeinorakenneselvityksen (Ojakoski 2012) mukaan seutukaupunkien taloudellisessa rakenteessa painottuvat metallialan sekä vähittäiskaupan yritykset. Metallialaan lasketaan perinteisten metallialan lisäksi uusia teknologioita hyödyttävät yritykset. Tässä mielessä niitä voi verrata TOWN-hankkeessa tutkittuihin kaupunkeihin, vaikka PK-kaupungit ovatkin Suomessa usein suuremman alueen keskuksia kuin EU:n alueella keskimäärin. Seutukaupunkien työpaikkaomavaraisuus oli 99 prosenttia vuonna 2011. Näiden kaupunkien työntekijöistä kolme neljästä käy oman kaupunkinsa alueella töissä eli seutukaupungit ovat omavaraisia ja omien alueidensa työssäkäyntialueita. (Ojakoski 2012).

Seutukaupunkien osuus Suomen asukasluvusta on pienentynyt pitkällä aikavälillä huomattavasti. Vuonna 1880 niissä asui noin puolet väestöstä ja vuonna 2009 enää noin neljännes. Seutukaupungit eivät ole päässeet vahvan kaupungistumisen uralle kuten suurin osa maakuntakeskuksista. Keskimääräistä heikompi väestönkasvu onkin ollut tyyppillinen kehityssuunta maan ja maakuntien keskusseutujen ulkopuolella. (Hirvonen & Fritsch 2011).

Seutukaupunkien kehityskuvasta 1990–2009 ei kuitenkaan piirry esiin yhtenäistä ja nämä kaupungit selväpiirteisesti muista erottavaa kehityssuuntaa. Joihinkin seutukaupunkeihin on kasautumassa toisiinsa liittyviä negatiivisia rakennepiirteitä. Niistä selvemmin erottuu alhainen syntyvyys ja heikko taloudellinen huoltosuhde, joista viimeksi mainittua selittävät seutukaupunkien



väestön ikääntyminen ja suureksi vakiintunut työttömyys. (Hirvonen & Fritsch 2011).

Palvelujen saatavuus on ihmisille tärkeää ja seutukaupungeilla on tässä suhteessa keskeinen rooli monilla alueilla. Seutukaupunkien kaupallinen palvelutarjonta on vahvin kaukana suuremmista keskuksista ja kaupan alan keskittymistä. Tästä käy esimerkkinä Ylivieska, josta on vuosien varrella kehittynyt laajan markkina-alueen merkittävä kaupallinen keskus. (Haapala ym. 2011).

Koulutuksen tarjonta on ollut seutukaupungeissa perinteisesti monipuolista, mutta viime aikoina ammattikorkeakoulujen toimipisteitä on karsittu etenkin seutukaupungeissa. Sen eräänä syynä on ollut seutukaupunkien heikko vetovoima opiskelijoiden rekrytoinnissa. Seutukaupunkien uhkakuvat koskevat etenkin koulutus- ja perusturvapalveluiden karsimista. Näihin uhkakuviin liittyy arvio siitä, että esimerkiksi terveydenhuollon henkilökunnan rekrytointi vaikeutuu ja paikalliset nuoret hakeutuvat suuremmille paikkakunnille, joiden koulutustarjonta on monipuolisempaa (Haapala ym. 2011).

Pieniä ja keskisuuria kaupunkeja Suomessa voidaan myös tarkastella uuden kaupunki-maaseutu-luokituksen avulla. Siinä koordinaattipohjaisten paikkatietojen perusteella Suomi on jaoteltu seitsemään aluetyyppiin: sisempi kaupunkialue, ulompi kaupunkialue, kaupungin kehysalue, maaseudun paikalliskeskus, kaupungin läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja harvaan asuttu maaseutu. Luokittelun kriteereinä on käytetty väestömäärää (yli 5 000 asukasta), taajaman asukastiheyttä (yli 400 asukasta/km<sup>2</sup>), työpaikkojen määrää (yli 2 000) sekä aluetehokkuutta (Helminen ym. 2014). Selkeimmin seutukaupunkeja edustaa aluetyyppi maaseudun palvelukeskus, joita on Suomessa yhteensä 41. Toisaalta monet Länsi-Suomen seutukaupungit on aluetyypologiasa luokiteltu ydinmaaseuduksi ja osa kaupungeiksi.

Suomessa kaupunkipolitiikka on korostanut kasvukeskuksia ja kaupunkien verkostoja. Maaseutupolitiikka puolestaan on painottanut paikallista kehittämistä ja ns. laajaa maaseutupolitiikkaa. Pienten ja keskisuurten kaupunkien aluetyyppi tarjoaa tarkentavan perspektiivin aluerakenteen ja aluekehityksen nykysuuntausten ja niiden vaikutusten tarkasteluun. Työ- ja elinkeinoministeriössä seutukaupunkeja tarkastellaan – ainakin niitä koskevien pilottien yhteydessä – osana kaupunkipolitiikkaa. Seutukaupunkeihin vaikuttavien sektorikohtaisten ratkaisujen vaikutusten huomioiminen kuitenkin edellyttää seutukaupunkien tarkastelua kaupunki- ja maaseutupolitiikan muodostamassa aluepolitiikan kokonaisuudessa.

## **Yhteenveto**

Sekä TOWN-hankkeen tulokset että suomalaiset tutkimukset osoittavat, että pienet ja keskisuuret kaupungit ovat melko kirjava joukko erilaisia kaupunkeja. PK-kaupunkien rooli on merkittävä erityisesti Euroopan ydinalueella eli ns. sinisen banaanin alueella, joka on maailman suurimpia kaupunkikeskittymiä. Niiden merkitys alueen taloudellisen kasvun ja toiminnallisten yhteyksien

rakentajana on kiistaton muun muassa päivittäisten muuttovirtojen ja työmatkaliikenteen sekä erilaisten toimintojen hajauttamisen ja keskittymisen kannalta. Pääosissa Eurooppaa ne muodostavat merkittäviä asuinympäristöjä suurten kaupunkialueiden vastapainona. Suomessa taas korostuu pienten ja keskisuurten kaupunkien rooli niitä ympäröivien alueiden palvelukeskittyminä.

Osa PK-kaupungeista on TOWN-hankkeen tulosten mukaan menestynyt hyvin, vaikka kaupunkien kirjo on tässä suhteessa laaja. Yksittäiset muuttajat, kuten sijainti tai asema aluerakenteessa (autonominen, kasautunut, verkostoitunut), eivät tarjoa riittävää perustaa PK-kaupunkien kehityksen ja kehitysnäkymien ennustamiseksi. Analyysi nosti kuitenkin esiin joitakin kiinnostavia piirteitä ja yksityiskohtia, kuten autonomisten kaupunkien vaikeudet houkutellessa väestöä ja tarjota työpaikkoja. Lisäksi TOWN-hankkeen mukaan kaupunkien keskinäinen yhteistyö ja siihen rohkaiseminen erilaisin toimenpitein on alueellisen tasapainon ja koheesion saavuttamisen kannalta tärkeää.

Pienten ja keskisuurten kaupunkien väestökehitys kokonaisuutena ei ole Suomessa ollut erityisen hyvää, vaikka yksittäiset kaupungit ovatkin kasvaneet. Vaikka suomalaiset PK-kaupungit ovat laajojen alueiden keskuksia, voivat lähekkäin sijaitsevat PK-kaupungit yhteistyön avulla tarjota yksittäisiä seutukaupunkeja monipuolisemman palveluvarustuksen. Se voi vähentää kauempana sijaitseviin suurempiin keskuksiin suuntautuvaa asiointiliikennettä (Virkkala ym. 2012). Siten monikeskuksinen aluerakenne, jossa seutukaupungit ovat kiinteä osa maakunnan yhdyskuntarakennetta, voi edistää palvelujen saavutettavuutta.

TOWN-hankkeen tulosten mukaan PK-kaupunkien elinkeinorakenteen keskittyminen tuotannolliselle sektorille voi olla haitallista ja vaatii huomion kiinnittämistä teollisuuden toimintamahdollisuuksiin ja elinkeinojen monimuotoisuuden lisäämiseen. Koska useat PK-kaupungit läpikäyvät parhaillaan tähän liittyvää rakenteellista muutosta, eikä selviä yhteyksiä yksityisten tai julkisten palvelujen ja työllisyyden kasvun välillä ole osoitettavissa, uudentyyppiset poliittiset visiot ja toimenpidesuositukset väestön, yritysten ja innovatiivisuuden lisäämiseksi ovat tärkeitä. Tapaustutkimuksissa tunnistetut kasvusektorit aikaansaavat positiivista kehitystä vain määrättyissä tutkimuskaupungeissa.

Dijkstran ja kumppaneiden (2013) tutkimustulosten mukaan metropolien ja suurkaupunkien väestön kasvu pysähtyi 2000-luvun alkupuolella ja kasvu siirtyi alle 250 000 asukkaan kaupunkiin sekä maaseutualueille. Vahvistuessaan ja vakiintuessaan tämä kehityssuunta korostaa vähemmän kaupungistuneiden alueiden roolia taloudellisen kasvun luojina.

Suomessa pienten ja keskisuurten kaupunkien kilpailuetuna pidetään sujuvan elämän tarjoamista, sillä nämä kaupungit ovat monipuolisia asuinpaikkoja, joissa luonto ja palvelut ovat lähellä. Myös koulutus ja osaaminen ovat seutukaupunkien keskeisiä menestystekijöitä. Pienillä ja keskisuurilla kaupungeilla voi olla keskeinen rooli vahvoina paikallistalouksina sekä monipuolisten ja laadukkaiden palvelujen tarjoajina. Tasapainoisen alueellisen, taloudellisen ja sosiaalisen kehittämisen kannalta näiden pienten ja keskisuurten kaupunkien roolin huomioiminen sekä EU:n strategioissa että Suomen aluekehittämisessä ja kaupunkipolitiikassa on ensiarvoisen tärkeää.

## Lähteet

- Eskelinen, H. (2011). Tutkimuskohteina seutukaupungit. Teoksessa H. Eskelinen (Toim.). Seutukaupungit aluerakenteessa ja sektoripolitiikassa. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit 3-2011. 10–14.
- ESPON (2014). TOWN. Small and Medium sized towns in their functional territorial context. Applied Research 2013/1/23. Draft Final Report, Version 11/3/ 2014.
- Dijkstra, L., Garcilazo, E. & McCann, P. (2013). The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities. *European Planning Studies* 21:3, 334–354.
- Haapala, M., Virkkala, S. & Taskinen, H. (2011). Palvelujen tarjonta ja tarve seutukaupungeissa. Teoksessa H. Eskelinen (Toim.). Seutukaupungit aluerakenteessa ja sektoripolitiikassa. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit 3-2011. 41–66.
- Helminen, V., Nurmio, K., Rehunen, A., Ristimäki, M., Oinonen, K., Tiitu, M., Kotavaara, O., Antikainen, H. & Rusanen, J. (2014). Kaupunki-maaseutu-alueuokitus. Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 25/2014. [Verkkojulkaisu] Saatavissa: [www.syke.fi/julkaisut/helda.helsinki.fi/syke](http://www.syke.fi/julkaisut/helda.helsinki.fi/syke).
- Hirvonen, T. & Fritsch, M. (2011). Seutukaupunkien piirteet ja kehityskuva. Teoksessa H. Eskelinen (Toim.). Seutukaupungit aluerakenteessa ja sektoripolitiikassa. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit 3-2011. 15–27.
- Loikkanen, H. (2011). Kasautumisen edut, kaupunkialueiden hallinto ja alue-taloudellinen kehitys. Teoksessa: T. Hirvonen (Toim.). ESPONin anti arvioitavana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 40/2011. 16–29.
- Ojakoski, M. (2012). Seutukaupunkien elinkeinorakenneselvitys. [Verkkojulkaisu] Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: [http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2792](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2792).
- Virkkala, S., Hirvonen, T. & Eskelinen, H. (2012). Seutukaupungit Suomen aluerakenteessa ja kaupunkijärjestelmässä. Teoksessa A. Hynynen (Toim.). Takaisin kartalle. Suomalainen seutukaupunki. ACTA 237. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 17–29.

*Pekka Kettunen*

## **Aluepolitiikka ja uusi hallinta**

### **Johdanto**

Tämä artikkeli tarkastelee ESPON-tutkimusohjelmassa vuosina 2011–2014 toteutetun TANGO-tutkimushankkeen (Territorial Approaches for New Governance) tuloksia suomalaisesta näkökulmasta. Kyseinen hanke ja sen viidestä osiosta koostuva loppuraportti käsittelee aluepolitiikan organisointia sekä analysoiden sen nykyisiä toteuttamistapoja (tapaustutkimukset) että hakien sitä koskevia hyviä organisoinnin malleja. Raportin tavoitteena on esittää yleistettäviä ja siirrettävissä olevia hyvän aluehallinnon suosituksia siten, että ne vaikuttaisivat myönteisesti EU:n koheesiopolitiikasta käytävään keskusteluun.

TANGO-hankkeen pääraportin (ESPON2014) keskeistä sisältöä on governance-käsitteen tarkastelu ja sen soveltaminen. Tarkastelu lähtee liikkeelle typologioista ja viitekehyksestä. Sen jälkeen edetään aluehallinnon dynaamiseen tarkasteluun, evidenssi-perustaiseen synteesiin ja viitekehyksen täsmentämiseen. Lopuksi esitetään tapaustutkimukset ja suositukset.

Julkisen toiminnan organisointia on tutkittu pitkään. Tutkimuksen päälinjan muodostaa siirtyminen vanhasta institutionalismista uuteen institutionalismiin, verkostoihin, sidosryhmien huomioimiseen sekä julkisen ja yksityisen interaktion tarkasteluun. Samalla instituutioiden käsite on laajentunut ulottuen organisaatioiden lisäksi ajattelutapoihin, kulttuureihin ja normeihin.

Tässä artikkelissa tarkasteluni suuntautuu kahtaalle: yhtäältä esittelen ja kommentoin TANGO-tutkimuksen keskeisiä havaintoja ja suosituksia sekä toisaalta pyrin liittämään ne ja raportin lähestymistavan laajempaan hallintotieteelliseen keskusteluun. Erään näkökulman tähän tarjoaa hallinnon muutoksen tarkastelu, jossa TANGO-raportinkin esiin nostamat piirteet, kuten verkostoisuus, tulosajattelu ja strategisuuden korostaminen ovat keskeisesti esillä.

TANGO-raportin mukaan havaintojen ja suositusten kriittisenä tekijänä on niiden siirrettävyys toisenlaisiin olosuhteisiin. Osa havainnoista on epäilemättä yleispäteviä, liittyen vaikkapa yhteistyön kohentamiseen. Toiset havainnot taas saattavat kohdentua tarkasteltavan maan historiallisiin piirteisiin, ja siksi suositukset tältä pohjalta ovat epävarmoja eivätkä ne toisessa maassa ehkä toimi kovin hyvin. Nämä kysymykset ovat epäilemättä keskeisiä kaikissa kansallisia käytäntöjä vertaavissa tutkimushankkeissa ja siksi käsittelen tätä kysymystä tarkemmin jäljempänä johtopäätöksissäni. Sitä ennen artikkelini etenee seuraavasti: Johdannon jälkeen toisessa luvussa tarkastelen governance-käsitettä, TANGO-raportin muodostamaa kuvaa siitä sekä tutkimusalan keskustelua. Kolmannessa luvussa tarkastelen kysymystä hyvän aluepolitiikan hyvästä hallinnasta, josta TANGO-raportti rakentaa mallia 12 tapaustutkimuksen avulla. Missä määrin ja miten ne soveltuvat Suomen aluepolitiikan kehittämiseen? Neljännessä päätösluvussa esitän päätelmiäni ja tiivistän havaintoja.

## Governance: käsite ja kritiikki

TANGO-raportin keskeinen käsite on governance. Poliitiikan ja hallinnon tutkimuksessa tämän aihepiirin pioneereja olivat mm. Rod Rhodes (1996) ja Fritz Scharpf (1993), ja erityisesti Erasmus-yliopiston tutkijat Rotterdamissa olivat aktiivisia governance-käsitteen määrittelyä koskevassa tieteellisessä keskustelussa (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997; ks. myös Peters 1999 ja Pierre 2000).

Usein governancen yhteydessä viitataan siirtymään hallinnosta uuteen hallintaan (from government to governance). Sillä halutaan korostaa sitä, että yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavat lisääntyvästi myös muut toimijat kuin viranomaiset, ja että julkisen ja yksityisen hallinnon rajaviiva on käynyt epäselvemmäksi (Tiihonen 2004). Tämä käsitys liittyy Erasmus-yliopiston tutkijoiden 1980-luvulla lanseeraamaan tulkintaan governance-käsitteestä verkostojen viitekehityksessä. Sittemmin tästä tulkinnasta seurasi laaja verkostojen analysointia ja kartoitusta käsittelevä tutkimusperinne (Uusikylä ym. 2011).

Voisiko governancessa olla myös kyse yhdestä näkökulmasta todellisuuteen, pikemminkin kuin kokonaisvaltaisesta muutoksesta? Vaikka valtion ja muut julkiset organisaatiot eivät ole hävinneet, niiden painoarvo on laskenut olennaisesti. Vai onko? Tähän kysymykseen kytkeytyvään, julkisen ja yksityisen rajaviivan hämärtymiseen liittyvät omalta osaltaan ns. uudet julkisjohtamisen opit (New Public Management). Ne ovat lisänneet yksityisen puolen liikkeenjohdon toimintatapojen ja markkinamekanismin käyttöä julkisessa hallinnossa. Lisäksi niissä on kiinnitetty huomiota siihen, että yhteiskunnallisten riippuvuuksien monitahoistuuessa julkinen hallinto joutuu toimimaan yhteistyössä yritysten, kansalaisten ja kolmannen sektorin kanssa. Esimerkiksi aluepolitiikka on tyypillisesti monitoimijaista, johon viittaa esimerkiksi EU:n kontekstissa käytetty termi monitasoisesta hallinnasta (Multilevel Governance) (Kull 2014). Oppikirjaesimerkki monitoimijaisuudesta on EU:n maaseutukehittämisen Leader-toiminta. Se perustuu eri toimijatasojen vaivattomaan yhteistyöhön ja sujuvaan työnjakoon, joissa Suomea on pidetty edelläkävijänä. Toisaalta Suomesakin Leader-toiminta voi ruohonjuuritasolta tarkasteltuna näyttäytyä melko raskaalta ja byrokraattiselta, koska rahoituskäsittelyssä on monta vaihetta ja eri toimijaa mukana.

Edellä mainitussa verkostokirjallisuudessa on pohdittu myös sitä, miten monitoimijaisuutta voisi hallita. B. Guy Petersin (2007) mukaan monitoimijainen verkosto voi päätyä hyvään tai huonoon kehityskaareen. Hyvälle kehitykselle on tyypillistä esimerkiksi legitimizeetti, toiminnan hyväksyntä, joka takaa luottamusta ja tukea ja luo edellytyksiä toimijoiden keskinäisen luottamuksen kasvulle. Huonosti toimivaa verkostoa taas voidaan tukea ulkoapäin tulevan meta-ohjauksen avulla. Klijn ja Edelenbos (2007) pohtivat millaista roolia meta-ohjaaja voisi esittää verkostomaisen toiminnan hallinnassa. Lähtökohtaisesti tarjolla on sellaisia välineitä, kuten osallistujien valinta, organisaation muokkaaminen (mm. päätösvalta), interaktion ohjaaminen, tulosten määrittely ja yhteinen tiedontuotanto.

Governance-käsitettä käytetään myös kuvaamaan sitä, miten hallinto toimii (Bogason 2000; Hoppe 2011; Kettunen 2012; Kull & Kettunen 2013). Tässä merkityksessä esiintyvä good governance eli hyvä hallinto on monelle tuttua. Se tunnetaan myös yritysmaailmassa ja se voidaan määritellä esimerkiksi seuraavasti:

*“Good governance is about the processes for making and implementing decisions. It’s not about making ‘correct’ decisions, but about the best possible process for making those decisions.” (What is good governance? 2014)*

Edellä esitetty hyvän hallinnon määritelmä kattaa niin yhteiskunnan viralliset päätöksentekofoorumit kuin muut yhteiskunnalliset yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan prosessit. Viimeksi mainittu osallisuutta ja osallistumista korostava ulottuvuus on tärkeä. Suomessa tämä on ollut esillä esimerkiksi metsäpolitiikan uudistamisen yhteydessä, jossa ulkoministeriön mukaan hyvän hallinnon mukaisesti on edellytetty kansalaisten eli käyttäjien kuulemista ja heidän mielipiteidensä huomioon ottamista. Tässä suhteessa seuraava, YK:n kehitysohjelman UNDP:n määritelmä hyvästä hallinnosta on osuva:

*“The exercise of political, economic and administrative authority in the management of a country’s affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences.” (Hyvä hallinto yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edellytyksenä 2014.)*

Tämän määritelmän mukaisia, hyvän hallinnon piirteitä ovat esimerkiksi vastuunalaisuus, läpinäkyvyys, lainmukaisuus, responsiivisuus, tasa-arvoisuus ja inklusiivisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus sekä osallistaminen.

Hyvän hallinnon normatiivinen perusta löytyy sekä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista että korruption vastaisen toiminnan osalta alueellisista korruption vastaisista sopimuksista ja YK:n korruption vastaisesta yleissopimuksesta. Suuri osa maailman valtioista on ratifioinut yllämainitut sopimukset ja se velvoittaa niitä sitoumusten noudattamiseen.

Governancen käsitteeseen on suhtauduttu myös kriittisesti. Tätä on pohdittu tutkimuskirjallisuudessa runsaasti. Eräs tapa tarkastella asiaa on puhua normatiivisesta ja empiirisestä tutkimuksesta. Tässä asetelmassa kriittisiä puheenvuoroja on esittänyt mm. Jon Pierre (2009). Hänen mukaansa governance perustuu pikemminkin myytteihin kuin tosiasioihin. Hän esittää kolme tällaista myyttillistä käsitystä ja jokaiselle näistä vastaväitteitä. Ensiksi governancea kutsutaan uudeksi hallintatavaksi, mutta Pierren mukaan se ei ole täysin uutta, sillä esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutusta on esiintynyt eri muodoissa ennenkin. Toiseksi governance-näkökulman mukaan valtio on vain yksi toimija muiden joukossa. Pierre viittaa kuitenkin lukuisiin esimerkkeihin, joissa valtio on keskeinen toimija yhteistyöverkostossa. Valtion rooli on ehkä

muuttunut, mutta tämän ei tarvitse tarkoittaa vallan vähenemistä. Kolmannen myytin mukaan governanceen kuuluvat verkostot ovat hyvä tapa ratkoa vaikeita yhteiskunnallisia ongelmia. Pierre väittää, että verkostoihin liittyy myös merkittäviä demokratiaongelmia, joten niiden ylivertaisuuteen tulisi suhtautua varoen.

Kiinnittäisin itse huomiota governance-käsitteen monitoimijaisuutta korostavaan elementtiin. Tällöin lähestytään edellä mainittua 1990-luvulla voimakkaana käynnyttä verkostokeskustelua (Mattila & Uusikylä 1999). Vuosina 2007–2009 toimineessa Roskilden yliopiston hankkeessa ”Governance networks” oli mukana myös suomalaisia tutkijoita, ja hankkeen aikana kartoitettiin muun muassa suomalaisia alue- ja paikallishallinnon verkostoja (Hall et al. 2009).

Verkostojen ydinkysymys on yhteistyön toimiminen, hakeutuuhan (tai nimitetään) niihin yleensä hyvin erilaisia toimijoita. Sörensenin ja Torfingin (2007) mukaan verkostojen onkin usein vaikeaa yhdistää tehokas toimintatapa ja legitimizeetti, varsinkin kun ne usein toimivat ydinorganisaatioiden ulkopuolella. Tähän kiinnitetään huomiota myös TANGO-raportissa, jossa sitä jäsennetään muodollisten ja epämuodollisten toimijarakenteiden piirteiden avulla.

Verkostot ja toimijarakenteet vaikuttavat myös päätösten toimeenpanoon. Tässä aihepiirissä painopisteenä on ollut nk. top-down- ja bottom-up-ajattelutapojen välinen jännite (Kettunen 1994). Top-down-näkemyksen mukaan toimeenpanoa selittää selkeä lainsäädäntö, eri sidosryhmien tuki ja lojaali hallinto. Bottom-up-näkökannan mukaan toimeenpanon tarkastelun tulisi olla empiiristä, eli tarkastella toimintakäytäntöjä. Esimerkiksi työvoimapolitiikka ei ole vain kapeasti yhden organisaation näkökulmasta tapahtuvaa, vaan se voi käytännössä olla hyvin monen erilaisen toimijan toiminnan yhteisvaikutuksena syntyvää.

## **Hyvän aluepolitiikan suositukset: tapaustutkimukset**

TANGOn tapaustutkimusosio on otsikoltaan ”territorial governance at play”. Se kuvaa hyvin tutkimusosion tarkoitusta liittämällä dynamiikkaa mukaan tarkasteluun. Tapaukset on valittu eri puolilta Eurooppaa ja niissä on mukana eri poliittikalohkoja ja hallinnon tasoja. Tapausten valintakriteerinä oli myös se, että ne kohdentuisivat johonkin EU:n Eurooppa 2020 -strategian painopisteeseen. Maantieteellisesti Suomea lähin tapaus käsittelee Itämeren alueen ilmasto-oliittisia toimenpiteitä. Muut tapaukset tarkastelevat esimerkiksi resurssitehokkuutta kaupunkikehittämisessä Tukholmassa ja julkisen liikenteen strategioita Ljubljanan kaupunkiseudulla. Tapauskirjo on siis aiheiltaan monipuolinen ja mittakaavoiltaan tapaukset ulottuvat kaupunginosasta kansainväliseen tarkasteluun.

Tapausten tavoitteena on identifioida hyvän hallinnon (prosessit, rutiinit, rakenteet ja mekanismit) esteitä ja malleja ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi. Tapausten erilaisuudella ja niiden varsin suurella lukumäärällä havainnol-

listetaan aluehallinnon (territorial governance) toimintaa eri konteksteissa. Eli tarkoituksena on avata aluehallinnon mustaa laatikkoa erittelemällä ja kuvailemalla siihen liittyviä kausaalisia mekanismeja. Tämä lähestymistapa on perusteltu ainakin sikäli, että aluehallinnon eri järjestämistapojen ja kontekstien laaja kuvaaminen tuottaa paljon päätelmiä ja erilaisia havaintoja voidaan pohtia – kuten TANGO-raportin loppupuolella tehdään – osana laajempaa teoreettista keskustelua.

TANGO-raportin mukaan hyvin toimivan aluehallinnon (tai aluepolitiikan) voi tiivistää sen eri ulottuvuuksien mukaisesti seuraavasti:

1. toimijoiden ja instituutioiden toimintojen koordinointi
2. politiikkasektorien integrointi
3. sidosryhmien osallistumisen mobilisointi
4. sopeutuvaisuus muuttuviin olosuhteisiin
5. paikkaperustaisten/paikallisten erityisyyksien ja vaikutusten toteutus.

Toimijoiden, instituutioiden ja toimintojen koordinointi liittyy toimijoiden kokoonpanoon. Mikäli esimerkiksi tietyllä alueella on jännitteitä vaikkapa maaseutumaisten kuntien ja isojen kaupunkien kesken, ovat edellytykset koordinointiin vähäisemmät. Verkostomainen, hajautunut toimintatapa lisää yleensä koordinaation tarvetta. Poliitiikkasektorien integrointi puolestaan liittyy koordinointiin ja innovatiivisuuteen. Myös monet sosiaalis-taloudelliset kysymykset, ja erityisesti ns. ilkeät ongelmat, ovat politiikkasektoreita ylittäviä. Sidosryhmien mobilisointi on tärkeää, mutta se on samalla haasteellista. Mitkä ovat relevantteja sidosryhmiä vaikkapa ympäristö-, liikenne- tai energiakysymyksissä? Eri sidosryhmillä voi myös olla erilaisia mahdollisuuksia ja voimavaroja osallistua toimintaan. Sopeutuvuus muuttuviin olosuhteisiin on niin ikään kiistatonta tärkeää hyvin toimivan aluehallinnon ominaisuus. Esimerkiksi verkostoja pidetään joustavana toimintatapana ja niiden sopeutuvuus muutokseen voisi olla etu linjaorganisaatioon verrattuna. Viides dimensio, paikkaperustaisuus, on mielenkiintoinen hyvän aluehallinnon osatekijä. Siitä puhutaan nykyisin paljon ja palaan siihen tuonnempana.

TANGO:n tapauksia ei verrata toisiinsa systemaattisesti, vaan niistä haetaan hyviä käytäntöjä. Ylipaikallinen ja varsinkin kansainvälinen hallintotapojen vertailu on usein hankalaa, kuten esimerkiksi Kuhlmannin ja Wollmannin (2014) tuore teos *Comparative Public Administration* osoittaa. Mielestäni perusongelmana on se, että ei ole riittävästi havaintoja ja menetelmiä osoittaa, kuinka tyypillinen jokin tapaus on omassa kontekstissaan. Kuntaliitokset ovat tässä suhteessa kuvaava esimerkki: Tanskassa kuntaliitokset onnistuivat hyvin, mikseivät siis Suomessakin – pidetäänhän Pohjoismaita yleisesti varsin samankaltaisina. Siv Sandbergin (2013) mukaan kuntaliitosten yhteydessä Suomessa ei kuitenkaan voida ottaa suoraan mallia Tanskasta. Onko sitten aluepolitiikka maakohtaisesti määräytyvää? Siirrettäviksi sopivia käytäntöjä voi esiintyä, mutta toisaalta jokaisella maalla voi olla siirrettävyyttä heikentäviä ominaispiirteitä. TANGO:n tapaustutkimukset, joita evidenssiksikin kutsutaan, ovat tässä suhteessa lajityyppinsä tyypillisiä edustajia. Havainnot ja suositukset esitetään melko yleisellä tasolla lähinnä esitellen ja kuvaillen havaittuja hyvän hallinnon periaatteita.



Eri asia on sitten se, ovatko hyvät toimintatavat siirrettävissä käytäntöön, ja millaisia muutoksia hyvien toimintatapojen käyttöönotto vaatisi. Keskeistä on, mikä on toimijajoukon kokoonpano ja millaisia intressejä toimijoilla on. Verkostokirjallisuudessa tätä kysymystä on pohdittu runsaasti. Olivatpa toimijat velvoitettuja tai vapaaehtoisia, he edustavat kuitenkin lähtökohtaisesti eri taustatahoja. Koska toimijat poikkeavat toisistaan esimerkiksi koulutuksen, organisaatiokulttuurin ja pyrkimysten suhteen, ei ole helppoa saada ryhmää toimimaan yhteistyössä ja yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Ns. metaohjausta, jossa jokin ulkopuolinen taho toimii mentorina, on esitetty keinoksi huonosti toimivan ryhmän toiminnan kehittämiseksi. Tällaisia metaohjauksen keinoja ovat esimerkiksi toimijoiden käsitysten muokkaaminen ja odotettujen tulosten uudelleen määrittely.

Monitoimijaisen ryhmän toiminta on aina haasteellista. Jos hallinnon sisällä ja esimerkiksi sen hierarkiassa on ongelmia, niin monitoimijaisessa ryhmässä ne kertautuvat. Toisaalta on todettu, että monitoimijainen ryhmä voi olla innovatiivinen, koska se voi yhdistellä asioita uudella tavalla. Toinen ryhmän toiminnan kannalta tärkeä kysymys on toimijoiden intressi. Olisi harvinaista, jos verkoston jäsenet ovat tasavertaisia.

Mihin TANGO sitten päättyi ja millaista on sen mukaan hyvä aluepolitiikka? Hyviksi piirteiksi nähdään yhteistyön toimivuus, kansalaisyhteiskunnan mobilisointi ja hyvä johtajuus. Avoimeksi kuitenkin jää, ovatko nämä piirteet universaaleja. Vähimmäisvaatimuksiin kuulunee ainakin se, että ne täytyy sovittaa kansallisiin ja paikallisiin olosuhteisiin. Onhan esimerkiksi kuntakehittämisessä todettu (Sandberg 2011), että alue- ja maakohtaiset tekijät, kuten puolueiden orientaatio, eri hallinnontasojen vuorovaikutus ja mielikuvat, voivat merkitä paljon.

TANGO-raportissa otetaan kantaa myös ns. parhaisiin käytäntöihin. Onhan tunnettua, että hyvät<sup>1</sup> esimerkit eivät leviä sellaisenaan, vaan muovautuvat erilaisilla keskusteluareenoilla. TANGossa pohditaan perusteellisesti, mitä tämänkaltaisen siirtyminen voisi olla ja mitä se edellyttää. Kirjoittajat päätyvät ei kovin yllättävään ratkaisuun, jonka mukaan on eri tasoja ja mekanismeja, joiden kautta vaikutus voi tapahtua. Näinä tasoina mainitaan mm. tieteelliset, praktiset ja lainsäädännölliset kanavat. Tämä tulkinta vastaa aihepiirin kirjallisuuden ns. agenttikäsitystä eli muutokset ja toiminnot eivät tapahdu ilman toimijoita. Tutkimuskirjallisuudessa viitataan usein jo 1980-luvulla lanseeratun ns. advocacy coalition framework -malliin (Sabatier 1988). Sen mukaan eri politiikka-alueille (kuten maaseutu- tai aluepolitiikka) muodostuu keskeisten organisaatioiden muodostamia ryhmittymiä, koalitioita, jotka ovat keskeisiä muutoksen aikaansääjiä, mutta myös jarruttajia.

Toisaalta on organisaatioita kuten OECD, joka pyrkii suosittelemaan jäsenmaille hyviä ratkaisuja. Myös EU on ylikansallinen organisaatio, joka pyrkii määrittämään yhtenäisiä toimintalinjoja jäsenmaille. EU:n puitteissa ja sen myötävaikuttamana tapahtuva käytäntöjen yhtenäistyminen eli eurooppalais-

<sup>1</sup> TANGO-raportin kirjoittajat eivät puhu parhaista (best), vaan hyvistä (good) käytännöistä ja esimerkeistä.

tuminen onkin ollut viime vuosina suosittu tutkimusaihe (Kettunen & Wolff 2011). Eurooppalaistuminen viittaa jäsenmaiden vähittäiseen sopeutumiseen EU:n harjoittamaan integraatiopolitiikkaan. Tutkijoita kiinnostaa, millaisin mekanismein ja millaisella aikataululla muutos tapahtuu.

Tämä ilmiö muistuttaa evaluaatiokirjallisuudesta tunnettua Carol Weissin (1986) käsitystä evaluaatitiedon, ja ylipäätään uuden tiedon, kulkeutumisesta poliittiseen päätöksentekoon. Uusi tieto voi tarjota avaimia ongelmanratkaisuun (arvioinnin avulla haetaan ratkaisua), mutta se voi myös pitkällä aikavälillä vaikuttaa siihen, miten arvioinnin kohteena olevasta kysymyksestä keskustellaan tai sitä ymmärretään.

Suhtaudun jossain määrin epäillen mallien siirrettävyyteen eri maasta toiseen. Kansalliset normit, laajasti määriteltynä, määräävät paljon. Esimerkiksi Kuhlmann ja Wollmann (2014) tyypittelevät Euroopan viiteen julkisten organisaatioiden alueeseen seuraavasti: kontinentaalinen Eurooppa, napoleaaninen ja federatiivinen malli, pohjoismainen malli, anglosaksinen malli, ja Itä-Euroopan malli. Nämä maantieteelliset ja kulttuuriset kontekstit määrittävät paljolti sitä, millaiset uudistukset nähdään legitiimeinä ja millainen toimijajoukko on vastuussa mistäkin politiikkalohkosta. Toisaalta vaikkapa Pohjoismaidenkin keskuudessa on eroja. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimi on organisoitu eri tavoin – ja vieläpä niin, että (ainakin toistaiseksi) Suomessa kunnilla on terveydenhuollossa merkittävämpi rooli kuin muissa Pohjoismaissa (Kettunen & Sandberg 2011).

Mitä uutta TANGO-raportti sitten kokonaisuutena tarjoaa, ja miten sitä voisi soveltaa Suomeen? Loppuraportin laajahko tulososa ei varsinaisesti yllätä. Aluepolitiikassa on yleensä kyse usean toimijan yhteistyöstä ja useaa eri organisaatiota edustavan yhteistyöstä. Siksi TANGOn ohjeet: neuvottele, hae yhteisymmärrystä, osallista kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja toimi paikkaperustaisesti, ovat ainakin Suomessa ennestään tunnettuja, joskaan eivät kovin helposti käytännössä toteutettavia periaatteita.

Toisaalta monet raportin suosituksista ovat käytännönläheisiä eivätkä edellytä radikaaleja muutoksia nykyhallintoon. Useimmiten niissä on kyse hyvästä toimintakulttuurista, jossa toimijat pyrkivät hakemaan yhteistä näkemystä, toiminnan legitimaatiolle asetetaan tavoitteita ja toiminnan tuloksiin suhtaudutaan kunnianhimoisesti.

TANGOn käyttämä paikkaperustainen (place-based) lähestymistapa esiintyy yleisesti EU-kontekstissa. Käsite ei avaudu helposti EU-jargoniin tottumattomalle. Erään määritelmän mukaan paikkaperustaiset ohjelmat ovat suunniteltuja paikallisiin ja ainutlaatuisiin olosuhteisiin, kokoavat toimijoita eri sektoreilta yhteiseen toimintaan sekä ovat riippuvaisia paikallisista voimavaroista ja rajoitteista. Lisäksi ne omaavat kehittyvän prosessin luonteen, johon vaikuttavat toimijoiden ja sidosryhmien intressit. Yleensä mainitaan myös eri hallinnon-tasojen vuorovaikutus erotukseksi puhtaasti paikallisista toiminnoista. Käsite on kätevä, koska sillä on yhteyksiä niin hallinnon muutokseen (governance), bottom-up-toimeenpanon näkökulmaan kuin myös verkostomaiseen lähestymistapaan. Viime vuosina eri yhteyksissä on myös korostettu palvelujen käyttäjien kuulemistä, innovatiivisuutta ja horisontaalista yhteistyötä. Paikkaperus-

taisuus voi merkitä aitoa vuoropuhelua ja paikallisuuden huomioonottamista, mutta se voi myös olla tapa antaa tietynlaista kuvaa, joka ei kuitenkaan vastaa käytäntöä. Kriittisiä kohtia sen soveltamisessa ovat autonomisuus, demokraattisuus ja vallan käytön mallit.

Organisaatiot ovat lähtökohtaisesti toiminnan sääntelyä. Hierarkkisesti järjestetyllä toiminnalla on omat etunsa (Morgan 1986). Mikäli kaivataan lisää näkökulmia tai organisaation omat voimavarat eivät riitä, voidaan turvautua verkostomaiseen ja monitoimijaiseen muotoon. Myös tällainen toimintatapa vaatii sääntöjä esimerkiksi siitä, miten sovittaa yhteen intressejä ja miten toimia mahdollisissa konfliktitilanteissa. (Sörensen & Torfing 2007).

## Päätelmiä

TANGO-tutkimuksen argumentit ja havainnot tuovat hyviä eväitä aluehallinnon kehittämiseen. Hyvää hallintoa voidaan pitää yhteiskunnallisesti kestäväen kehityksen edellytyksenä. Hyvä hallinto, demokratia, oikeusvaltio ja ihmis-oikeudet ovat yhteiskunnallisesti kestäväen kehityksen kulmakiviä. Ne ovat myös vahvasti sidoksissa toisiinsa. Hyvä hallinto on merkittävää siksi, että esimerkiksi tuloksellista kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä voidaan tehdä ainoastaan, jos hyvän hallinnon kysymyksiin kiinnitetään huomiota. Näin ollen hyvän hallinnon kysymykset ovat tärkeä osa maiden ja alueiden kehittämisen tuloksellisuutta. Hyvän hallinnon paikassa kaikilla on mahdollisuus vaikuttaa omaa elämäänsä koskeviin päätöksiin.

Hyvä hallinto voidaan määritellä lukuisilla eri tavoilla. On tärkeä ymmärtää, että hyvä hallinto on paljon laajempi asia kuin pelkästään julkinen hallinto. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan kaikkia niitä yhteiskunnallisia prosesseja ja mekanismeja, joilla ihmisiä koskevia päätöksiä yhteiskunnassa tehdään.

Hyvä aluepolitiikan toimivuus on tärkeää ja tavoiteltavaa. TANGO-tutkimuksen ehdotukset ja havainnot antavat suuntaviivoja institutionaalisten rakenteiden muovaamiseen. Tätä on hyödyllistä tarkastella TANGOn tapaan myös siten, mitä niiden toteuttaminen tai soveltaminen edellyttää.

TANGOn helposti toteutettavat aluehallintoa koskevat ehdotukset koskevat mm. johtajuutta, foorumeita ja kansalaistoiminnan kytkemistä. Suomessa näitä piirteitä liittyy esimerkiksi Leader-toimintaan, joka tosin sekään ei tavoita kaikkia kansalaisia. TANGOn suosituksissa esiintyvä koordinointi on mielenkiintoinen kysymys. Kuten Guy B. Peters (1999) toteaa, mitä hajanaisempi hallinto, sitä enemmän on tarvetta koordinoinnille. Suomen maaseudun kehittämispolitiikka vaikuttaa varsin koordinoitulta. Suomessa on keskusteltu pitkään aluerakenteesta ja se onkin ollut vahvassa muutoksessa. Tämä koskee erityisesti valtion aluehallinnon organisaatiota. Vuonna 2006 lakkautettiin läänit (ensin suurläänit), sitten perustettiin ELYt ja AVIt ja nyt puuhataan niiden keskittämistä. Myös kuntien määrä on laskenut voimakkaasti. Kun vuonna 2009 Suomessa oli 430 kuntaa, niin vuoden 2014 alussa niitä oli enää 320. Tätä kirjoitettaessa, alkusyksyllä 2014, kunnat odottavat miten SOTE-uudistus vaikuttaa kuntiin.

Mikäli sosiaali- ja terveystoimen tehtävät siirtyvät pois kunnilta, ne ovat aivan eri tilanteessa kuin ennen. Vaikuttaa myös siltä, että kaupunkien painoarvo on kasvanut. Kaikki nämä muutokset vaikuttavat aluepolitiikan toimijakenttään ja varsinkin siihen, mitkä ovat tulevaisuudessa aluepolitiikan relevantteja toimijoita ja millaisia intressejä niillä on.

Kaikkien kehittämispolitiikkojen yhteydessä on perusteltua kysyä, onko politiikan tarkoitus kohdentua koko maahan, vai perustuuko se joihinkin muihin kriteereihin. Suomen aluekehitystä leimaa epätasaisuus. Maakunnista vain eteläiset ja Pohjois-Pohjanmaa kasvavat, ja muut menettävät väestöään. Monet perinteiset teollisuudenalat vähentävät työvoimaa ja uudet alat eivät työllistä vastaavasti. Samalla kuitenkin ennakoidaan, että Suomen työvoima ei jatkossa riitä.

TANGO-raportti tarjoaa edellytyksiä lähinnä siihen, miten aluepolitiikkaa rakennetaan niin, että eri sidosryhmät ja toimijat otetaan huomioon ja yhteisymmärrystä rakennetaan eri toimijoiden välille. Havainnot ovat melko yleispäteviä, ja usein ne ovat juuri niitä käytännön haasteita, joiden kanssa erilaisen kehittämisprojektien vetäjät joutuvat käytännössä kamppailemaan. Esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimintaan osallistumisesta on puhuttu paljon ja sitä on pyritty edistämään eri tavoin. Kuitenkin voidaan myös kysyä, ovatko kansalaisten intressit aina samanlaisia. Tähän liittyvä suuri ja aluehallinnossa pitkään keskusteltu kysymys on aluetason hallinnon ja päätöksenteon saaminen entistä demokraattisemmaksi, tässä keskeisenä välineenä nähdään maakuntavaalit (Hynynen 2011).

Eri toimijoiden väliset jännitteet voivat halvauttaa prosesseja, mutta ne voivat myös tuoda uudenlaista innovatiivisuutta kehittämiseen. Juuri kehittämis-työ edustaa sellaista aluetta, jolla voidaan toimia vapaammin kuin perinteisen byrokratian alueella. Toisaalta tässä piilee myös vaara, mikäli kehittämistehtävät nähdään liian ei-poliittisina. Pohjoismaisessa vertailevassa artikkelissaan Hall et al. (2009) kysyvät, missä määrin demokratia on ollut näkökulmana verkostojen tutkimuksessa. Päätelmänään he toteavat, että liian vähän.

## Lähteet

- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ESPON (2014). *ESPON TANGO – Territorial Approaches for New Governance*. Final Report, Version 20/12/2013.
- Hall, P., Kettunen, P., Löfgren, K. & Ringholm, T. (2009). Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance? *Local Government Studies* 35: 5, 515–538.
- Hoppe, R. (2011). *The Governance of Problems. Puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hynynen, E-L. (Toim.). (2011). *Kadonnutta kansanvaltaa etsimässä – maakunta 2020. Suomen maakuntajohtajien keskustelualoite*. Helsinki: Sitra.
- Kettunen, P. (1994). *Implementation in a Multi-organizational Setting. Local Networks in Environmental Health Policy*. University of Turku Publications B: 207, Turku.
- Kettunen, P. & Wolff, C. (2011). Europeanisation through the back door: EU social policy and the member states. *Politicka Misao (Croatian Political Science Review)* 47: 5, 144–158.
- Kettunen, P. & Sandberg, S. (2011). Kompromissens programteori. En analys av den finländska kommun- och servicestrukturen. *Nordisk Administrativ Tidskrift* 88: 2, 110–119.
- Kettunen, P. (2012). Governance in Finland. In A. M. Bissessaar (Eds). *Governance. Is it for everyone?* New York: Nova Publishers. 13–24.
- Kickert, W. J., Klijn, E. & Koppenjan, J. (Eds). (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, E-H. & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. In E. Sörensen & J. Torfing (Eds). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Macmillan. 61–76.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kull, M. (2014). *European Integration and Rural Development. Actors, Institutions and Power*. Farnham: Ashgate.
- Kull, M. & Kettunen, P. (2013). Introduction to the Theme Issue: Local Governance, Decentralization and Participation – Meta-Governance Perspectives. *Halduskultuur* 14: 1, 4–10.
- Mattila, M. & Uusikylä, P. (Toim.). (1999) *Verkostoyhteiskunta. Käytännön johdatus verkostoanalyysiin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.
- Peters, B. G. (2007). Virtuous and Viscous Circles in Democratic Network Governance. In E. Sörensen & J. Torfing (Eds). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Macmillan. 61–76.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: OUP.
- Pierre, J. (2009). Tre myter om governance. I G. Hedlund, & S. Montin. (Red.). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus Academic Press. 37–56.

- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies Association* 44: 4, 651–657.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21: 2–3, 129–168.
- Sandberg, S. (2011). Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? In H. Baldersheim & L. Rose (Eds). *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 42–60
- Sandberg, S. (2013). Tio iakttagelser om kommunreformer i Danmark och Finland. En finländsk kommentar till Carsten Henrichsens artikel om kommunalreformer. *Nordisk Administrativt Tidskrift* 90: 1, 63–69.
- Scharpf, F. (Eds). (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Government Institutions*. Boulder: Westview Press.
- Sörensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. In E. Sörensen ja J. Torfing, (Eds). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke, Macmillan. 1–21.
- Tiihonen, S. (2004). *From Governing to Governance*. Tampere: Tampere University Press.
- Uusikylä, P., Lähteenmäki-Smith, K., Haila, K., Eronen, A. & Kettunen P. (2011). *Network governance and the Finnish Strategic Centres for Science, Technology and Innovation*. Helsinki: Tekes.
- Weiss, C. (1986). The many meanings of research utilization. In M. Bulmer (Eds). *Social Sciences and social Policy*. London: Allen and Unwin. 31–40.

### *Elektroniset aineistot*

- Hyvä hallinto yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edellytyksenä. (2014). Saatavissa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=43638>.
- What is good governance? (2014). Saatavissa: <http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance/>.

*Toni Ahlqvist*

# **Tulevaisuus, politiikka ja aluesuunnittelu: ESPONin territoriaaliset skenaariot esimerkkeinä eurooppalaisen aluekehityksen tulevaisuuden hallinnasta**

## **Johdanto**

Kansallisvaltioiden ja ylikansallisten toimijoiden tilan hallinta on enenevässä määrin sekoitus taloudellista, poliittista ja kulttuurista toimintaa. Tilan hallinta on yhä enemmän tila-ajan hallintaa, nykyhetken haltuunottoa tulevaisuuden mahdollisuuksia puntaroimalla. Rosen ja Millerin (1992) ajatuksia soveltaen strategisessa ajattelussa on yleistynyt hallinnallisuuden muoto, joka on monin säikein kytköksissä mielikuviin nousevista tulevaisuuden mahdollisuuksista. Siinä toimijat käyttävät vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia, sekä toivottuja että tilastoista ekstrapoloituja, alueellisen hallinnan resursseina. Näitä tulevaisuudenkuvia, sekä siihen liittyvää perusaineistoa voi kutsua tulevaisuustiedoksi. Tulevaisuustiedolla on erityisesti tiedontyyppinsä ja muotonsa, ja sen konstruomisessa on oma spesifi dynamiikkansa (ks. Dufva ja Ahlqvist 2014).

Myös aluekehitys ja aluesuunnittelu ovat tulevaisuuteen suuntautuvaa ja tulevaisuuden haltuunottoon pyrkivää toimintaa. Strateginen aluesuunnittelu on tästä hyvä esimerkki: aluesuunnittelulla pyritään ottamaan haltuun alueiden kehityksen tulevaisuus yleensä joko keskipitkällä (noin 5–10 vuotta) tai pitkällä (yli 10 vuotta) aikajänteellä. Tästä syystä on oleellista tutkia niitä spati-aalisia käytäntöjä, joissa käytetään sekä toivottuja että ekstrapoloituja tulevaisuudenkuvia (future images) poliittisen toiminnan resursseina. Tulevaisuudenkuvia ja siihen liittyvää tietoa, jotka luodaan poliittisten argumenttien ja siihen kytkeytyvän tiedon ja evidenssin kautta, voi kutsua ennakointitiedoksi (futures knowledge, anticipatory knowledge). Ennakointitieto on tiedon muoto, joka nimestään huolimatta on kiinteästi kytköksissä nykyhetkeen ja myös tiedon perspektiiviin. Se on aina valikoitu nykyhetken näkemys mahdollisista tulevaisuuden kehityskuluista ja -suunnista.

Artikkelini tarkastelee tulevaisuussuuntautuneen politiikkaperspektiivin soveltamista Euroopan unionin aluesuunnittelussa, josta esimerkkinä käsitte-len ESPON 2013 -tutkimusohjelmassa toteutetun ”ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe” -hankkeen (jäljempänä ET2050-hanke) tuottamia skenaarioita. Jaan artikkelini kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastelen

Euroopan unionin ja Euroopan komission politiikkakäytännöissä viime vuosina voimakkaasti esiin noussutta tulevaisuusperspektiiviä (forward-looking policy). Esittelen tämän tulevaisuusperspektiivin keskeiset periaatteet suhteessa Euroopan unionin (EU) rakentamisen poliittis-taloudellisiin pohjavirtoihin. Toisessa osassa erittelen niitä poliittis-taloudellisia käytäntöjä, joilla tämä tulevaisuusperspektiivi kytketään osaksi alueajattelua ja aluesuunnittelua. Tämä tulevaisuusperspektiivin ja aluesuunnittelun kytkentä näkyy esimerkiksi erilaisissa EU:n tutkimus- ja kehitysohjelmissa, mutta se liittyy myös uusien politiikka-periaatteiden, kuten ns. ”näyttöön perustuvan politiikan” (evidence-based policy) nostamisessa osaksi EU:n aluepolitiikkaa. Tulevaisuusperspektiivillä on kiintoisia yhtymäkohtia joidenkin perinteisten aluepoliittisten käsitteiden, kuten klustereiden ja tulevaisuutta luotaavien skenaarioiden, uudenlaiseen käyttöön osana EU:n laajempaa aluepoliittista agenda (ks. Ahlqvist 2014). Kolmannessa osassa tarkastelen empiirisenä esimerkkinä ET2050-hanketta siten, että esittelen sen keskeiset piirteet sekä keskustelen sen, ja laajemmin skenaarioiden, soveltamisesta osana eurooppalaista aluesuunnittelua.

## **Alueellinen politiikka, aluesuunnittelu ja tulevaisuustieto**

### *Tulevaisuustieto ajankuvana ja yhteiskunnallisen toiminnan kehiksenä*

Platonin klassisen määritelmän mukaan tieto on ”perusteltu tosi uskomus”. Jos uskoo vahvasti tietyn tulevaisuuden toteutumiseen, jopa siinä määrin että muotoilee perusteluja ja etsii näyttöä tämän uskomuksen tueksi, voi määritelmän sanoa pitävän paikkansa myös tulevaisuutta koskevassa tiedossa. Yleensä tulevaisuutta koskevat uskomukset eivät ole kuitenkaan näin selväpiirteisiä, koska useimmat ihmiset tiedostavat tulevaisuuden osittaisen avoimuuden. Tästä syystä on perusteltua muodostaa vaihtoehtoinen määritelmä tulevaisuustiedolle. Malaskaa (2003) mukaillen tulevaisuustiedon voi määritellä olevan epävarmaa tietoa kontingentiaalisista kohteista. Hänen mukaansa tulevaisuudentutkimus poikkeaa muista tieteenaloista siinä, että tulevaisuutta ei ole olemassa empiirisinä aistihavaintoina. Siksi tulevaisuus on tietämisen kohteena kontingentti eli se on olemassa vain mahdollisina vaihtoehtoina. Täten tulevaisuustieto on objektiivisluonteisen faktuaalisen tiedon sekä sosiaalisessa prosessissa syntyneen näkemys- ja arvolutautuneen tiedon yhdistelmä. Tulevaisuustieto on siten potentiaalista ja osittain spekulatiivista.

Ihmisten ja ihmisyhteisöjen toiminta tapahtuu nykyhetkessä, mutta suuntautuu aina kohti tulevaisuutta, tiedostettiin sitä aktiivisesti tai ei. Näin ollen ihmisen ja ihmisyhteisöjen toiminnalla on tulevaisuusorientaatio. Tämä tulevaisuusorientaatio voi perustua erilaisiin näkemyksiin siitä, mikä on tulevaisuuden oletettu luonne: tulevaisuus voidaan nähdä esimerkiksi jonkin toden-



näköisyyden tai mahdollisuuden kautta, tulevaisuuden voidaan ajatella olevan ehdollinen, ts. riippuvan tietyistä kehityskuluista, tai se voidaan nähdä toivotavana tai uhkaavana. Tätä ihmisen jatkuvaa orientoitumista kohden tulevaisuutta voidaan kutsua tulevaisuusajatteluksi. Sille on ominaista aktiivinen ja toimintaan suuntautuva lähestymistapa tulevaisuuden, nykyisyyden ja menneisyyden suhteisiin, ja se voi olla joko yksittäisten ihmisten tai organisaatioiden suorittamaa. Esimerkkejä siitä ovat profetiat, visionäärinen ajattelu, ennustaminen (prediction, forecasting), ekstrapolaatiot, strateginen suunnittelu, skenaariotyöskentely sekä esimerkiksi teknologioihin liittyvät erilaiset prospektiiviset analyysit.

Oleellista edellä mainituissa esimerkeissä on se, että ne perustuvat erityiseen tiedonmuotoon, jota voidaan kutsua tulevaisuustiedoksi. Tulevaisuustietoa on läsnä lähes kaikessa inhimillisessä toiminnassa, tiedostettiin sitä tai ei. Tulevaisuustiedolla on ainakin kaksi arkkityyppiä. Ensimmäinen näistä on implisiittinen tulevaisuustieto, joka viittaa kaikessa ihmisen toiminnassa läsnä olevaan tulevaisuuskomponenttiin. Tulevaisuustieto on implisiittistä, koska tulevaisuuskomponenttia ei välttämättä tehdä näkyväksi tai sitä ei avata systemaattisesti. Kuitenkin tulevaisuuskomponenttia on mahdollista jäljittää lähes minkä tahansa toiminnan perusteluista tai argumenteista. Toinen tulevaisuustiedon arkkityyppi on eksplisiittinen tulevaisuustieto. Se on tulevaisuusajattelun, tulevaisuudentutkimuksen ja ennakointitoiminnan synnyttämää tietoa, jossa tulevaisuuskomponentti otetaan huomioon erityislaatuksena seikkana, jota analysoidaan, arvioidaan, ja tuetaan erilaisin argumentein. Useiden tulevaisuusharjoitteiden myötä karttuvaa tulevaisuustietoa voidaan kutsua tulevaisuustietämykseksi ja tähän tietämykseen perustuvia toimenpiteitä tulevaisuustaidoksi tai tulevaisuuskapasiteetiksi.

Nämä kaikki määritelmät ovat kuitenkin vielä vajavaisia ajateltaessa tulevaisuustietoa ihmisen toiminnan muotona. Tulevaisuustieto ei ole vain uskomusta tai epävarmaa tietoa, vaan se on myös kaiken inhimillisen toiminnan joko implisiittinen tai eksplisiittinen perusorientaatio. Teemme tulevaisuutta koskevia oletuksia jatkuvasti ja tekomme suuntautuvat alati kohti tulevaisuutta ilman eksplisiittistä tulevaisuusajatteluakin. Tulevaisuustieto perustuu orientaatioihin suhteessa oletettuun tulevaisuuden kehitykseen. Tästä syystä voimme puhua jostakin tulevaisuudesta todennäköisenä ja mahdollisena, ja jostakin tulevaisuudesta taasen toivottavana tai uhkaavana.

Ennakointi perustuu pääosin edellä kuvailtuihin lähtökohtiin. Sen lähtökohtana on vallitsevan implisiittisen ja eksplisiittisen tulevaisuusorientaation systematisointi ja soveltaminen useita yhteiskunnallis-taloudellisia toimijoita yhdistävissä kollektiivisissa harjoitteissa. Näissä harjoitteissa pyritään määrittämään todennäköiset tulevaisuuden kehityskulut ja niille vaihtoehtoiset kehitysnäkymät. Harjoitteissa määritellyille kehityskuluille voidaan antaa myös erilaisia määreitä: ne voivat olla uskottavia, mahdollisia, epäuskottavia, saavuttavissa olevia tai saavuttamattomia.

Ennakoinnin voi määrittää seuraavasti: ennakointi on toimintaan suuntautuvaa ja osallistavaa strategista ajattelua, joka keskittyy mahdollisiin ja vaihtoehtoihin tulevaisuuskuviin. Se perustuu aina tämän hetken tietämykseen, jota

kerätään ja jalostetaan erilaisilla menetelmillä. Kaksi seuraavaa määritelmää kuvaavat ennakkointia osuvasti:

*...the process involved systematically attempting to look into the longer-term future of science, technology, the economy and society with the aim of identifying the areas of strategic research and the emerging generic technologies likely to yield the greatest economic and social benefits. (Martin 1995, 140)*

*...systematic, future-oriented interaction processes contributing to shared visions (or frames of reference) concerning long-term technological developments. In these foresight exercises, technological developments — together with their prerequisites and impacts — are examined in their real-world, economic and societal context, and attention is paid to a wide pool of knowledge and the viewpoints of various interest groups (including academia, industry and government). The processes can have a broad scope or be more narrowly focused. The purpose is to facilitate communication between the interest groups, and to increase the knowledge base of decision-makers and key actors... (Eerola & Jørgensen 2002, 11)*

Kummatkin määritelmät korostavat ennakkoinnin systemaattisuutta: ennakkointitoiminta on aina enemmän prosessi kuin johonkin tiettyyn yksittäiseen menetelmään perustuva toimintatapa. Ennakointi korostaa toiminnan pitkää aikajännettä joko eksplisiittisesti muodostamalla tavoitetoja (visioita) tai implisiittisemmin suuntaamalla toiminnan orientaatiota kohden tulevaisuutta. Ennakointi on eri tiedon kenttiä yhdistävä tarkastelutapa, jolla pyritään erityisesti strategiseen näkökulmaan eli jonkin tietyn organisaation tai organisaatioryhmän tulevaisuuden kannalta oleelliseen näkökulmaan. Ennakkoinnin tulisi lähtökohtaisesti yhdistää eri asiantuntijoita ja/tai organisaatioita. Se on siis sosiaalinen prosessi, jonka tuloksena ovat prosessissa tuotetut ja jaetut käsitykset tulevaisuudesta. Tästä syystä ennakkoinnin tuloksista hyötyvät eniten ne, jotka osallistuvat itse prosessin tiedontuotantoon.

Ennakointi ei ole ennustamista (forecasting, prediction), koska määritelmällisesti ennustaminen perustuu jo tunnettujen kehityskulkujen projisointiin kohti tulevaisuutta. Ennustaminen perustuu menneen kehityksen tuntemukseen ja sen ekstrapolointiin, kun taas ennakkoinnissa pyritään nykyhetken parasta tietämystä yhdistelemällä luomaan käsityksiä vaihtoehtoisista tulevaisuuden kehityskuluista ja näiden potentiaaleista. Ennakointi on lähempänä tulevaisuudentutkimusta (futures studies) kuin ennustamista. Tulevaisuudentutkimuksen voi määritellä olevan monitieteinen ja tieteiden välinen tiedonala, jossa tarkastellaan jonkin ilmiön mahdollisia, todennäköisiä ja toivottavia tulevaisuuksia. Sen perusolettamuksena on, että tulevaisuus ei ole kokonaan deterministinen eli ennalta määrätty, vaan tulevaisuus on avoin ja siihen voidaan vaikuttaa (muokattu lähteestä Kamppinen et al. 2003). Ennakointia ja tulevaisuudentutkimusta yhdistää se, että kummassakaan ei pyritä ennustamaan vain yhtä ainoaa

tulevaisuutta, vaan kartoittamaan mahdollisia vaihtoehtoisia tulevaisuustiloja. Tulevaisuudentutkimuksen voi määritellä kattokäsitteeksi, jonka alla ennakointi operoi. Ennakointi on lähempänä toiminta- ja politiikkasuunnittelua kuin tulevaisuudentutkimus. Ennakoinnissa korostetaan myös enemmän tietyn toimijan tai toimijoiden, esimerkiksi teollisen sektorin tai teknologian kehittämisverkoston, strategista näkökulmaa. Ennakointi tuottaa siis tietämystä, joka on lähempänä organisaatioiden strategia- ja/tai toimintasuunnittelun intressejä kuin mihin tieteenalaluonteisempi tulevaisuudentutkimus tähtää. Tästä syystä ennakointiin liitetään usein erilaisia perspektiivejä kuvaavia määreitä ja puhutaan esimerkiksi teknologian ennakkoinnista, alueellisesta ennakkoinnista tai osaamisen ennakkoinnista.

Tulevaisuustieto on sidoksissa tiettyyn ajankohtaan ja kulttuuriseen kontekstiin. Ns. läntisissä valtioissa ja erityisesti Euroopassa on 1990-luvulta lähtien korostettu tulevaisuustietoa erityisenä yhteiskuntien hallintoon kytkeytyvänä tiedonmuotona. Tätä todistaa mm. se, että 1990-luvun alusta lähtien sanoja *forecasting* tai *foresight* käyttävät tutkimusartikkelit ja raportit ovat lisääntyneet räjähdysmäisesti. Myös erilaisten organisaatioiden, kuten EU:n, tukemat ennakointiharjoitteet ja -prosessit ovat yleistyneet huomattavasti.

Miksi 1990-luku on ollut taitekohta? Asialle on löydettävissä erilaisia selityksiä. Ensimmäinen selitys on geopolittinen ja liittyy 1990-luvun alussa tapahtuneisiin suuriin siirtymiin: kaksinapainen ja stabiililta vaikuttanut maailmanjärjestys murtui 1990-luvun alussa Berliinin muurin mukana. Innokkaimmat aikalaistutkijat ennättivät jo toteamaan ”historian loppuneen” ja läntisen markkinakapitalismin ottaneen lopullisen niskalenkin muista järjestelmistä (ks. esim. Fukuyama 1992). Toinen selitys kytkeytyy ensimmäiseen: entinen, näennäisen stabiili maailmankuva täyttyi 1990-luvulla nopeasti talousliberalismilla, jonka mukainen liiketoiminnallinen ajattelu on sittemmin vakiintunut yhteiskunnallisen hallinnan keskeiseksi lähestymistavaksi. Kuten tunnettu maantieteilijä David Harvey (1989) on todennut klassisessa artikkelissaan, 1980-luku edusti välikautta siirryttäessä aluehallinnassa kohti yritysmäistä, entrepreneurialista, lähestymistapaa. Tätä yritysmäistä toimintatapaa täydensi tulevaisuussuuntautunut strategis-tilallinen managerialismi, jonka opit pohjautuivat pääasiassa yritystalouden strategiakirjallisuuteen. Keskeisiksi yhteiskunnallisen hallinnan käsitteiksi nousivat liiketoiminnasta lainatut käsitteet, kuten kilpailukyky, joustavuus, kustannustehokkuus ja mittakaavaedut. Liiketoiminnallinen ajattelu lisäsi tarpeita toimintaympäristön muutosten ennakointiin, jotta oma organisaatio tai hallinnollinen yksikkö voitiin asemoida suhteessa potentiaaliin ”markkinoihin”.

Kolmas selitys liittyy akateemisen tulevaisuudentutkimuksen nousuun 1980- ja 1990-luvulla ja yleisemmin tulevaisuusajattelun institutionalisoitumiseen niin Euroopassa kuin Suomessa. EU:ssa ennakkoinnista on viimeisen noin kahdenkymmenen vuoden aikana tullut keskeinen osa nk. *evidence-based policy* -toimintaa eli toimintaa, jossa poliittista toimintaa pyritään enenevässä määrin ruokkimaan ja ohjaamaan tutkimustietoon, tai tutkimusluonteiseen tietoon, perustuen. Tähän toimintaan kytkeytyen Eurooppaan on muodostunut erilaisia ennakointia tukevia institutionaalisia rakenteita, joista

seuraavassa muutama esimerkki. Ensimmäinen niistä on FTA eli Future-oriented Technology Analysis, joka tähtää erityisesti nousevien ja mahdollistavien teknologioiden ennakoinnin ja arvioinnin kehittämiseen (ks. Cagnin et al. 2008). FTA:lla pyritään kehittämään ennakointimetodologiaa ja lähestymistapoja, jotka voisivat tuottaa politiikkatoiminnalle relevanttia tietoa. EU:lla on ollut FTA:n kehittämisessä keskeinen tehtävä, ja sen yhteyteen on muodostunut kohtuullisen kiinteä eurooppalaisten ennakointitoimijoiden verkosto. Toinen esimerkki ennakointitutkimuksen institutionalisoitumisesta EU:n tasolla on JRC-IPTS (Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies), joka on EU:n Sevillan perustama politiikkatoiminnan tueksi tuotettavaan tietoon erikoistunut tulevaisuussuuntautunut tutkimuskeskus. IPTS on osa Euroopan komission Joint Research Centre -verkostoa. Kolmas esimerkki ovat EU:n erilaiset tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitukseen suunnatut instrumentit, joista voi mainita vaikkapa Euroopan Sosiaalirahaston (European Social Fund), joka on 1990-luvulta lähtien rahoittanut erilaisia kansallisia ja alueellisia ennakointihankkeita. Lisäksi useissa EU:n puiteohjelmien rahoittamissa tutkimuksissa ennakoinnilla on keskeinen rooli. Neljäntenä esimerkkinä on perusteltua mainita Euroopan komission suoriin toimeksiantoihin perustuvat tutkimukset, jotka usein sisältävät vahvoja ennakointielementtejä. Vastatakseen tämäntyyppiseen tutkimuskysyntään eurooppalaiset tutkimuslaitokset ovat perustaneet erilaisia verkostoja, joista esimerkkinä voi mainita ETEPS-tutkimuslaitosverkoston (European Techno-Economic Policy Support Network). Suomesta sen toimintaan osallistuu Teknologian tutkimuskeskus VTT.

Suomi on ollut institutionaalinen edelläkävijä tulevaisuudentutkimuksessa ja ennakoinnissa. Keskeisiä rajapyykkejä ovat esimerkiksi Tulevaisuudentutkimuksen seuran perustaminen vuonna 1980 ja seuran joulukuun Futuran perustaminen pari vuotta myöhemmin. 1980-luvulla tapahtui myös suomalaisessa aluesuunnittelussa paradigman muutos kohti osallistavaa toimintatapaa, johon liittyen Suomessa toteutettiin ensimmäisiä kansallisia ennakointiharjoitteita sekä käytiin yleisesti keskustelua esimerkiksi edistyksen myytistä ja teknosysteemin tulevaisuudesta (esim. von Wright 1989). 1990-luvulla tulevaisuudentutkimuksen institutionalisoituminen eteni edelleen. Suomen ensimmäiset tulevaisuudentutkimuksen alaan lukeutuvat tohtorinväitökset olivat vuonna 1991. Tulevaisuuden tutkimuskeskus perustettiin vuonna 1992 Turun kauppakorkeakouluun. Samana vuonna perustettiin VTT:n Teknologian tutkimus-yksikkö, johon kuului erillinen teknologian ennakointiryhmä. Suomen eduskunnan yhteyteen perustettiin tulevaisuusvaliokunta. Suomessa toteutettiin 1990-luvulla myös useita kansallisia ja alueellisia ennakointihankkeita, työpajoja ja foorumeita. 2000-luvun aikana tämä kehityssuuntaus on vahvistunut ja nykyään ennakointitoiminta on yhä useamman organisaation ja toimijan keskeinen tapa hahmottaa tulevaisuutta.

Neljäs selitys tulevaisuustiedon tuottamisen ja käytön yleistymiseen liittyy edellä kuvatun aihepiirin harjoittamisen vakiintumiseen. Kuten monilla muillakin elämänaloilla tulevaisuusajattelu ja ennakointi yleistyivät ”kehämäisesti”,

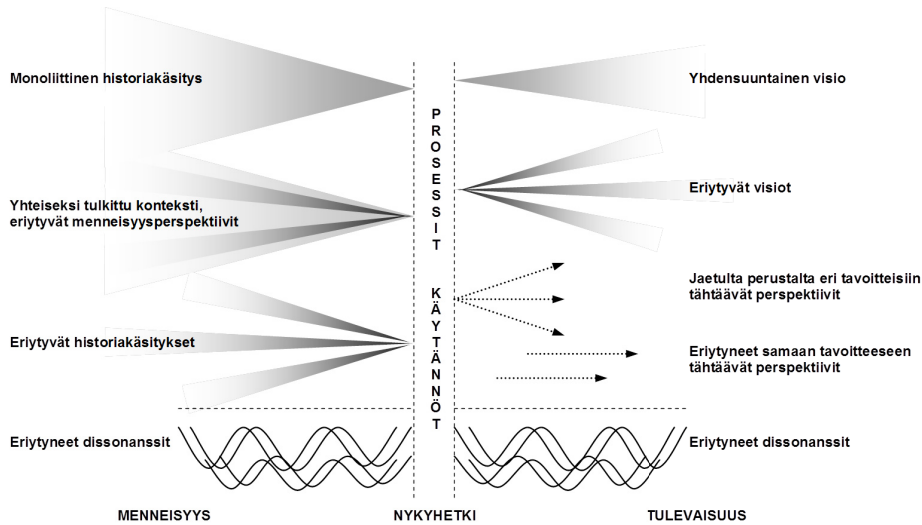
polkuriippuvien tavoin ja myös kasautuvasti itseään ruokkien. Kun ensimmäiset ennakointiharjoitteet on totutettu ja organisaation tulevaisuustaito kasvaa, uusien ja metodologialtaan haastavampien harjoitteiden tekeminen helpottuu ja lisääntyy.

Yhteenvetona voi todeta, että tulevaisuustiedolla on erityinen rooli nykyisessä talousliberalismiin ja asiantuntijatietoon nojaavassa läntisessä valtiojärjestelmässä. Ensiksi tulevaisuustiedon korostuneisuus liittyy globalisaatioretoriikkaan ja siitä kumpuavaan ns. grand challenge -ajatteluun. Yhä enenevässä määrin toimijat tiedostavat sen, että ihmiskunta on globaalisti verkottunut, planeetaarinen. Tästä seuraa se, että myös ongelmat nähdään kasvavassa määrin globaalisti verkottuneina, planeetaarisina ja systeemisinä. Tämä tendenssi heijastuu nykyisin erityisesti ilmastomuutokseen liittyvässä keskustelussa. Toiseksi tulevaisuustiedon korostuneisuus liittyy tietoisuuteen siitä, että uusliberalistinen kasvuajattelu on johtamassa ”äärimmäiseen paradoksiin”: järjestelmän näkökulmasta alati jatkuva kasvu on välttämättömyys, vaikka planeettamme on tunnetusti rajallinen. Kolmanneksi tulevaisuustiedon keskeisyys liittyy siihen, että moderneja läntisiä yhteiskuntia hallitaan yhä enemmän ”tulevaisuuden kautta” eli jatkuvasti kartoittamalla ja arvioimalla potentiaalisia uhkia, mahdollisia riskejä, tulevia kriisejä, sekä erilaisia väijyviä katastrofeja. Tämä on johtanut siihen, että yhteiskunnallisen hallinnan legitimiteetti rakennetaan lisääntyvästi erilaisten ”tulevaisuuspakotteiden” kautta. Niissä politiikan arvolutausta pyritään häivyttämään käyttämällä imperatiivisia argumentteja. Siten arvopohjaisista poliittisista päätöksistä tehdään ikään kuin pakonomaisia mekaanisia reaktioita luonnonvoiman kaltaiselta vaikuttavaan ulkoiseen ja abstraktiin ärsykkeeseen – politiikkatoimi pitää toteuttaa, jotta investoijat eivät vetäydy, luottoluokitus vaarannu, huoltosuhde kärsi tai talouskasvu taitu.

### *Tulevaisuustieto, ennakointi ja alueellinen politiikka*

Alueellista suunnittelua voi tarkastella aktiivisena tulevaisuusajatteluna ja tulevaisuuteen vaikuttamisena. Esimerkiksi alueellisia strategiaprosesseja voi lähestyä luovina alueen tulevaisuuden haltuunottoina (Ahlqvist 2008). Ne ovat toimia, joilla määritellään ja rajataan esimerkiksi alueen resurssit, mahdollisuudet ja uhat. Strategiaprocessit ovat aina myös uuden alueellisen tila-ajan tuottamista: kun jokin yhteiskunnallinen prosessi ”piirretään” ja määritellään tilan suhteen, tuotetaan aina jotakin mitä ei ollut ennen olemassa. Tästä syystä strategiaprosesseja on hedelmällistä lähestyä symbolisina ja luovina tulkintoina alueen menneisyydestä, nykyhetkestä ja tulevaisuudesta projisoituna kaksiulotteiselle pinnalle (Häkli 1995; Kaivo-oja et al. 2004). Alueellisissa strategiaprosesseissa on kaksi näkökulmaa, joihin tämä luova tulkinta pohjautuu. Ensimmäinen näistä on alueellinen tilallinen haltuunotto tuottamalla argumentteja, visualisointeja, tilastollisia tarkasteluja ja karttaesityksiä. Toinen on alueen ajallinen haltuunotto, jossa alueen historiaa ja tulevaisuutta tulkitaan rajatusta nykyhetken näkökulmasta. Strategiaprosesseissa voikin tästä

syystä ilmetä useita samanaikaisesti vaikuttavia tulkintoja menneisyydestä, nykytilasta ja tulevaisuudesta (kuva 1).



**Kuva 1.** Esimerkkejä aluesuunnitteluun vaikuttavista spatiotemporaalisista painotuksista (Lähde: Ahlqvist 2008, 205).

Kaikella inhimillisellä toiminnalla voidaan siten käsittää olevan tulevaisuuteen suuntautuvia vaikutuksia. Tämä pätee myös politiikkatoimenpiteisiin. Mukailen maantieteilijä Martin Jonesin (1997) ajatuksia, kaikilla politiikkatoimenpiteillä on aina alueellisia vaikutuksia, jotka näkyvät alueellisena selektiivisyytenä eli joidenkin alueellisten prosessien korostamisena ja toisten prosessien häivyttämisenä. Jonesin ajatusta laajentaen voi todeta, että kaikella ihmisen toiminnalla, mukaan lukien poliittinen toiminta, on aina sekä spatiaalinen että temporaalinen ulottuvuus, jotka ovat joko eksplisiittisiä tai implisiittisiä. Tämä lähtökohta avaa tavan tarkastella aluesuunnittelua erityisestä spatiotemporaalisesta näkökulmasta.

Aluekehityksen kohdalla voidaankin puhua erityisestä poliittisen toiminnan muodosta, jota kutsun tässä tulevaisuustiedon tilalliseksi politiikaksi (spatial politics of anticipatory knowledge). On mahdollista tunnistaa kolme keskeistä tieteellistä teoriaperustaa, jotka tukevat määritelmääni. Ensimmäinen niistä käsittää ihmismaantieteessä viime aikoina tehdyt avaukset, joilla tarkastellaan erilaisia yhteiskunnalliseen hallintaan liittyviä tilallisia käytäntöjä ja prosesseja. Tutkijat ovat puhuneet esimerkiksi ennakoivista maantieteistä (anticipatory geographies; Sparke 2000), ennakoivasta hallinnasta (anticipatory governance; Anderson 2007, 157), ja ennakoivasta valtiosta (anticipatory state; Nelson et al. 2008). Ihmismaantieteellisessä kirjallisuudessa on tarkasteltu tulevaisuustietoa myös suhteessa yhteiskunnallisiin turvallisuuskysymyksiin ja teknologian kehi-

tykseen esimerkiksi nanoteknologiassa (Anderson 2007, 2010). Toinen keskeinen teoriaperusta määritelmälleni on ennakointiin ja ns. tulevaisuussuuntautuneeseen teknologia-analyysiin (future-oriented technology analysis, FTA) liittyvä kirjallisuus. Tämän kirjallisuuden oleellinen viesti on se, että sekä ennakointi että FTA ovat eri yhteiskunnallisia toimijoita osallistavia prosesseja, joiden avulla pyritään muodostaan uskottavia ja eri toimijoiden jakamia narratiiveja tulevaisuudessa potentiaalisesti ilmenevistä asioista soveltaen eri menetelmiä, kuten skenaarioita tai tiekarttoja (ks. esim. Cagnin et al. 2008). Kolmas taustoitettava kirjallisuus liittyy ylikansallisen ja kansallisen tilan hallittavuuden (governmentality) viimeaikaiseen tutkimukseen (ks. Ahlqvist 2013). Sitä koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on korostettu erityisesti kahta näkökulmaa. Ensinnäkin teorioissa on lähestytty valtiota sosiaalisista ja materiaalisista suhteista rakentuvana hybridinä (Jessop 2008; Painter 2010). Toiseksi teoriakirjallisuus on osoittanut, että nykyiset valtion hallintakäytännöt ovat vahvasti sidoksissa uusliberalistiseen kapitalismiin niin erityislaatuksena geopolittisena toimintana (Roberts et al. 2003) kuin hallinnallisena ajattelutapana ja näkökulmana (ks. Moisio 2011).

Tässä artikkelissa tavoitteeni on avata valikoitu näkökulma tulevaisuustiedon käyttöön alueellisena politiikkana. Keskeinen lähtökohtani on se, että aluekehityksen käyttöön tulevilla tulevaisuusharjoitteilla, kuten tässä esimerkkinä tarkastellulla ESPONin skenaarioilla, on aina kytkennät laajempaan aluekehitysjatelluun. Seuraavassa aion korostaa erityisesti sitä, kuinka tulevaisuusajatellu suhteutuu jo aiemmin käsittelemääni tulevaisuustiedon ”suuren kertomukseen” Euroopassa (liiketoiminnallisuus, ennakkoinnin kytkennät päättöksentekoon, suuret haasteet). Toinen keskeinen näkökulmani liittyy ajattelutapaan, jota Vollaard (2009) on kutsunut ”poliittiseksi territoriaalisuudeksi”. Eurooppalaisessa kontekstissa poliittisen territoriaalisuuden voi nähdäkseni kytkeä erityisesti eurooppalaistumisen ja eurooppalaistamisen (Europeanisation) prosesseihin. Nämä prosessit näkyvät aluekehitysdokumenteissa usein tekni-  
sten ja alueita kytkevien infrastruktuurien korostumisena erilaisin visuaalisin strategioin (ks. Ahlqvist 2008, 201–261).

Prytrech (2010) on tarkastellut aluekehitystoiminnan tendenssejä Kataloniassa ja muodostanut kuvaavan termin ”vertebrating the region” eli ”alueen nikamoittaminen”. Prytrechin (2010, 1548) mukaan tämä prosessi liittyy erityisesti aluepoliittiseen mielikuvitukseen eli siihen, kuinka aluekehitystä voi lähestyä eri näkökulmista luovana toimintana. Prytrech toteaa, että Katalonian tapauksessa aluepoliittinen mielikuvitus on liittynyt erityisesti siihen, kuinka tiettyjen alueellisten mallien avulla, esimerkkinä verkottuneen alueen malli, voidaan haastaa valtion virallista aluekehityshegemoniaa. Kun Espanjan virallisessa aluesuunnittelussa territoriaalisuus nähdään ulossulkevana ja tiukasti rajatuna valtion territoriaalisuutena, niin vastaavasti katalonialaiset regionalistit ovat tulkinneet territoriaalisuutta ”castellsmaisesti” eli suljetun säiliön sijaan virtojen tilana, joka rakentuu avoimesti noodeista, kytkennöistä ja linkeistä eli ”nikamista”. Katalonialaiset regionalistit käyttävät tätä tilan kuvausta vastustukseen Espanjan lukitumpaa ja rajatumpaa tilakäsitystä (Prytrech 2010, 1550–1551). Yleisemmällä tasolla tilan ”nikamoittamisen” voi nähdä visuaalise-



na ja kartografisena strategiana, eräänlaisena ylikansallisen spatiaalisen dynamiikan arkkityyppisenä esitystapana. Tätä kartografista strategiaa sovelletaan laajasti esimerkiksi Euroopan unionin aluesuunnittelussa, josta esimerkkejä tarjoavat sen keskeiset aluesuunnitteludokumentit, kuten European Spatial Development Perspective (EC 1999), sekä monet aluekehitykseen liittyvät pitkäkestoiset projektit, kuten Itämeren alueen VASAB-yhteistyö (Visions and Strategies Around the Baltic Sea), (VASAB 2014).

Myös Brenner (1999, 62) on todennut, että deterritorialisaation eli territoriorista irtautumisen prosessit ovat tiukasti kytkeytyneitä niiden vastinpariin eli territorialisaatioon. Näin siksi, että deterritorialisaatio perustuu olettamukseen, että on olemassa tiettyjä ”kiinnitettyjä” sosioterritoriaalisia infrastruktuureja”, joiden kautta globaalit virrat kulkevat. Kiinnitetyt infrastruktuurit viittaavat tässä valtion ylläpitämiin infrastruktuureihin. Tästä syystä Brenner näkee, että viimeksi kuluneiden noin 30 vuoden aikana tehostunut globalisaatiokehitys on tarkoittanut ennen muuta valtion territoriaalisuuden uudelleenskaalautumista ja asettumista uuteen muotoon. Valtion suljetusta territoriaalisuudesta on siirrytty avoimempaan ja dynaamiseen muodostelmaan, jossa ylikansallinen ja valtion alueellinen taso voivat olla paitsi suorassa suhteessa keskenään, myös uudenlaisessa valtiotason kautta välittyneessä suhteessa.

Territoriaalisten skenaarioiden kohdalla tämä uusi asemoituminen ja ”nikamoittaminen” liittyvät erityisesti siihen, kuinka muodostetut vaihtoehtoiset tulevaisuudenkuvat kytketään tausta-ajatteluun, joka painottaa eurooppalaisen tilan rakentamista erilaisin strategioin, esimerkkeinä valtioiden rajoja ylittävät territoriaaliset käytävät, porttialueet, jaetut tekniset infrastruktuurit ja infrastruktuurien kautta kulkevat informaatiovirrat. Tässä artikkelissa painotan ESPON-skenaarioiden visuaalisen esitystavan kytkentöjä näihin ajatuksiin.

Paasi (1998, 75) toteaa, että ihmisyyshäviöiden merkitysten luominen, ja yhteisön rajaaminen, perustuu aina narratiiveihin, kertomuksiin, joiden kautta ihmiset luovat perustan yhteisille kokemuksille ja historialle. Paasi painottaa näiden kertomusten muodostavan diskursseja, jotka muokkaavat yhteiskunnallista elämää. Tässä mielessä edellä mainitun kaltaista virtojen tilan tuottamista voi jäsentää erityislaatuisen tilallisen narratiivin rakentamisena. ”Nikamainen” virtojen tila luo ikään kuin yhteisen kehyksen, jolla voidaan haastaa valtiollinen kuva territoriaalisuudesta luomalla sille vastatarina perustuen Euroopan ylikansalliseen hallintaperspektiiviin. Korostankin seuraavassa tarkastelussani tapaa, jolla ET2050-skenaarioista hahmotellaan tietynlaista ylikansallista narratiivia käyttämällä tekstuaalisia ja visuaalisia kuvaustapoja ja näihin liittyvää analyyttistä tietoa. Skenaariossa kytketään yhteen tulevaisuusajattelu ja aluekehitys: tulevaisuustietoa, joka esitetään skenaarioiden, tai muiden vaihtoehtoisten tulevaisuuskuvien kautta, voidaan aktiivisesti käyttää resurssina uuden territoriaalisen mielikuvituksen ja poliittisen territoriaalisuuden tuottamisessa.

Vollaardia (2009, 698) mukaillen territoriaalisuus on vallankäytön ulottuvuutena tehokas, koska selkeiden rajojen avulla voidaan jämäkästi visualisoida ja tehdä näkyväksi sisäpuoli ja ulkopuoli, territorion sisällä ja ulkona olevat ihmiset, asiat ja prosessit. Tulee huomata, että poliittinen territoriaalisuus on aina



dynaaminen prosessi, jonka ihmiset tuottavat tiettyä tarkoitusta varten, mutta jolla samalla voi olla yllättäviä seurauksia poliittisille voimasuhteille (emt., 692). Näin siksi, että uusi territoriaalinen strategia ”pistää liikkeelle institutionaalisen logiikan, joka sekä mahdollistaa että estää poliittista toimintaa”. Tämä Giddensin (1984) strukturaatioteoriaa muistuttava logiikka saa aikaan sen, ettei territoriaalisuutta voi koskaan hallita täysin, koska hallinnan käytännöt synnyttävät aina mahdollisuuden yllättäville tulevaisuuden kehityskuluille.

## **ESPONin territoriaaliset skenaariot esimerkkinä aluesuunnittelun ja tulevaisuuspolitiikan kytkennästä**

Tässä artikkelin toisessa osassa tarkastelen, kuinka edellä esittämiäni asioita – tulevaisuustieto, tilallisuus, ja politiikka – voidaan käyttää resursseina tulevaisuuteen suuntautuvassa aluesuunnittelussa. Käytän esimerkkinä ET2050-hankkeen tuottamia territoriaalisia skenaarioita. Esittelen seuraavassa näiden skenaarioiden keskeisiä piirteitä, ja keskustelen niiden soveltamisesta osana eurooppalaista aluesuunnittelua. Lähestymistapani on vahvasti tulkitseva, eikä sitä tule nähdä ainoana mahdollisena tapana lukea näitä skenaarioita. Tulkin-tani tavoitteena on osoittaa, että alueelliset skenaariot ovat oivia esimerkkejä edellä määrittämästäni tulevaisuustiedon spatiaalisesta politiikasta. Lisäksi kiinnitän huomiota ET2050-skenaarioiden visuaaliseen ulottuvuuteen. Tulkit-sen niitä erityislaatuksina kartografisina strategioina, joilla pyritään ”nikamoit-tamaan” Euroopan tilaa, ja siten luomaan käsitystä siitä, mitä Euroopan tila voi olla tulevaisuudessa ja mitkä ovat sen keskeiset dynaamiset komponentit.

Skenaarioiden taustaksi voi todeta, että ne ovat oleellisesti kytköksissä pait-si edellä käsiteltyyn tulevaisuustiedon poliittiseen ulottuvuuteen, myös Euroo-pan unionin aluesuunnittelun keskeisiin oppeihin. Ajatukset territoriaalisesta koheesiosta ja polysentrisyydestä eli monikeskuksisuudesta ovat keskeisiä. Ter-ritoriaalinen koheesio on Euroopan unionin aluepolitiikan keskeinen periaate, joka liittyy siihen, että aluekehityksen tulisi pyrkiä voimistamaan alueellista koheesiota, eli madaltamaan alueiden välisiä kehityseroja. Polysentrisyys taas liittyy kehitykseen monien alueellisten keskusten kautta. ET2050-hankkeen skenaarioraportissa nämä kaksi oppia nivotaan yhteen seuraavasti:

*Polycentricity is the overarching concept behind the Territorial Cohe-sion goal, from the ESDP to the Territorial Agenda 2020 that its first priority says that promoting polycentric development is the precondition of territorial cohesion and a strong factor of territorial competitiveness. Polycentricism, as a concept, is understood at three different geographic scales ... the type of regions to be promoted under each scenario (Metro-politan Global Areas, Cities and Regions) are defined based on populati-on density criteria. (ESPON 2014a, 29–30)*

Tarkasteltavat skenaariot huomioivat nämä molemmat tavoitteet korostamalla eurooppalaisen aluekehityksen spatiaalista ulottuvuutta ja sen aluerakenteen verkostomaisia piirteitä.

Tarkastelen seuraavassa ET2050-hankkeen skenaarioita kahdella edellä kuvatulla dimensiolla eli (1) kuinka poliittista territoriaalisuutta voi jäljittää skenaarioiden kuvauksen ja visualisointien kautta ja (2) kuinka alueen ”nikamoittamista” voidaan käyttää hyväksi rakentamaan erilaisia ylikansallisia territoriaalisuuksia.

### *Kvalitatiiviset skenaariot*

ET2050-hankkeen kvalitatiiviset skenaariot rakennettiin viidessä vaiheessa (ESPON 2014a, 4–5):

1. Nykytilanteen arviointi: eurooppalaisen aluekehityksen arviointi suhteessa aluekehityksen kannalta oleellisiin yhteiskunnallisiin kenttiin (esimerkiksi demografia, talous, liikenne, maankäyttö ja ympäristö).
2. Perusskenaarion rakentaminen: perusskenaario toteutettu sillä oletuksella, ettei suuria muutoksia tapahdu politiikassa, käytettävissä teknologioissa ja yhteiskunnallisissa toimintamalleissa.
3. Kolmen vaihtoehtoisen prospektiivisen skenaarion rakentaminen: Skenaariot muodostettiin yhdistämällä oletettuja sosioekonomisia ja teknologisia kehityskulkuja alueellisiin strategioihin. Keskeisinä tavoitevuosina olivat vuodet 2030 ja 2050.
4. Vision muodostaminen: Skenaarioihin perustuen muodostettiin visio eli tavoitetila vuoteen 2050. Tavoitetilan rakentaminen toteutettiin usean eurooppalaisen toimijan yhteistyönä.
5. Poliittikkasuositukset tuotettiin viimeisenä prosessin vaiheena.

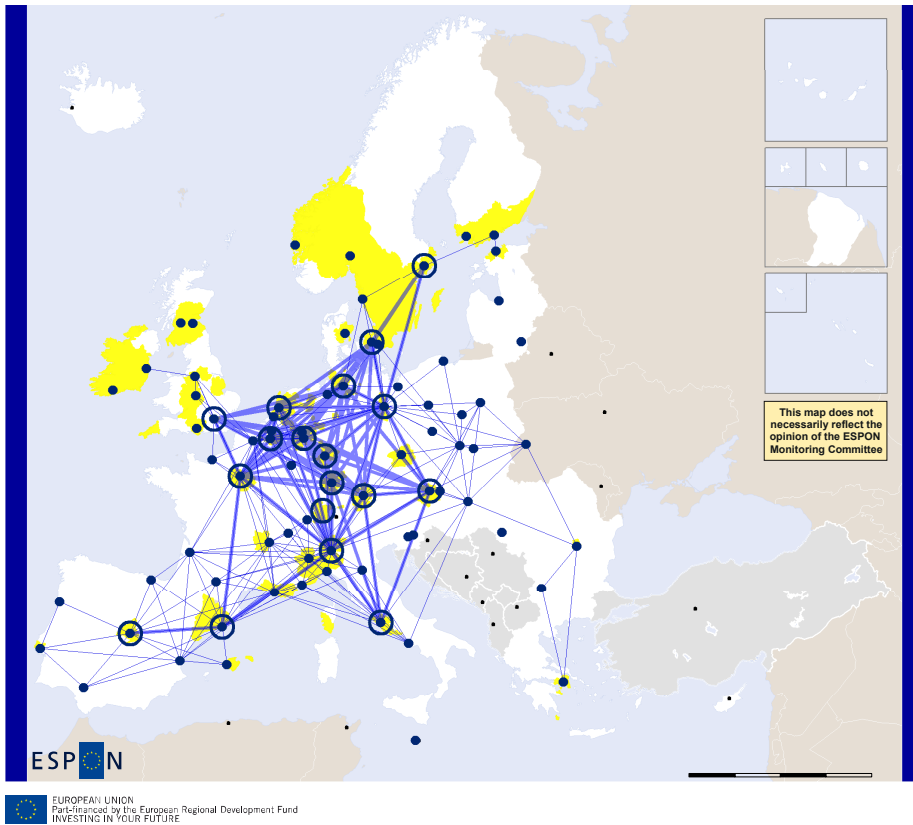
Näiden viiden prosessivaiheen lisäksi skenaarioiden taustalla oli useita sektorikohtaisia tilastollisia ja systeemimalleja.

## Skenaario A: virtojen Eurooppa

Ensimmäinen kvalitatiivinen skenaario on nimeltään Virtsien Eurooppa. Se on kasvukeskeinen skenaario, joka perustuu eurooppalaisten metropolien taloudelliseen kasvuun, väestönkasvuun ja julkisiin investointeihin Euroopan keskeisiin liikennekäytäviin. Kaupungit ovat liikenteen solmukohtia, ja politiikan painopisteinä ovat yhteydet, pitkän kantaman verkostot ja integroituminen globaalilla tasolla Euroopan unionin Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti (ESPON 2014a, 29). Skenaarion perustana on, että investoinnit kohdistuvat lähinnä Euroopan ydinalueelle, suurkaupunkeihin ja liikenteen pääsolmukohtiin eli ns. MEGA-alueille (Metropolitan European Growth Areas). Investoinnit suuntautuvat tutkimukseen ja tuotekehitykseen, liikenneinfrastruktuuriin, kuten nopeisiin juniin, sekä verkostoihin ja niitä tukeviin teknologioihin ja johtamiskäytäntöihin (emt., 30).

Poliittisen territoriaalisuuden näkökulmasta skenaario edustaa talouskeskeistä metropolimallia, jossa uusliberalistiset talousopit kytkeytyvät samasta oppisuunnasta kumpuavaan floridalaiseen luova kaupunki -ajatteluun: "This scenario ... provides an image of Europe in which the territory is more dynamic, flexible and adaptable to technological, social and economic change" (emt., 30). Tämä talousdynamiikka on vahvasti kytketty investointeihin, joka tukee korkeatasoisia T&K- ja liikenneinfrastruktuuria, kuten suurnopeusjunia ja pitkän kantaman liikenneverkkoja ja niihin liittyviä johtamisstrategioita (emt., 30). Skenaarion vaikutuslogiikka lähtee liikkeelle Manuel Castellsin (1995) klassisesta virtojen tila -ajattelusta, mutta yhdistää siihen myös eurooppalaista postmodernia yhteiskuntateoriaa (esimerkiksi Zygmunt Bauman) sekä megakaupunkeihin liittyvää kaupunkiteoriaa (esimerkiksi François Ascher, Peter Hall, Peter Nijkamp, John Kasarda, Saskia Sassen, Richard Sennett).

Kuvassa 2 esitetty skenaarion visualisointi on kiinnostava poliittisen territoriaalisuuden näkökulmasta. Ensinnäkin skenaario korostaa vahvasti eriytyvää kaupunkirakennetta. Megakaupungit näyttäytyvät Euroopan kehityksen keskeisinä noodeina. Lisäksi on olemassa keskusnoodeja tukevia kaupunkeja. Toiseksi kytkennät kaupunkien välillä ovat tiheämpiä keskeisten noodien välillä kuin perifeerisempien noodien välillä aikaansaaden mielikuvan keskittyneestä megakaupunkien "runkoverkosta". Kolmanneksi skenaario luo Euroopalle hyvin hierarkkisen alueellisen tulevaisuudenkuvan, jossa alueet ovat eriytyneet tärkeimmiksi noodialueiksi (megakaupungit), noodeja palveleviksi tukialueiksi (keltaiset alueet) ja periferia-alueiksi (valkoiset alueet).



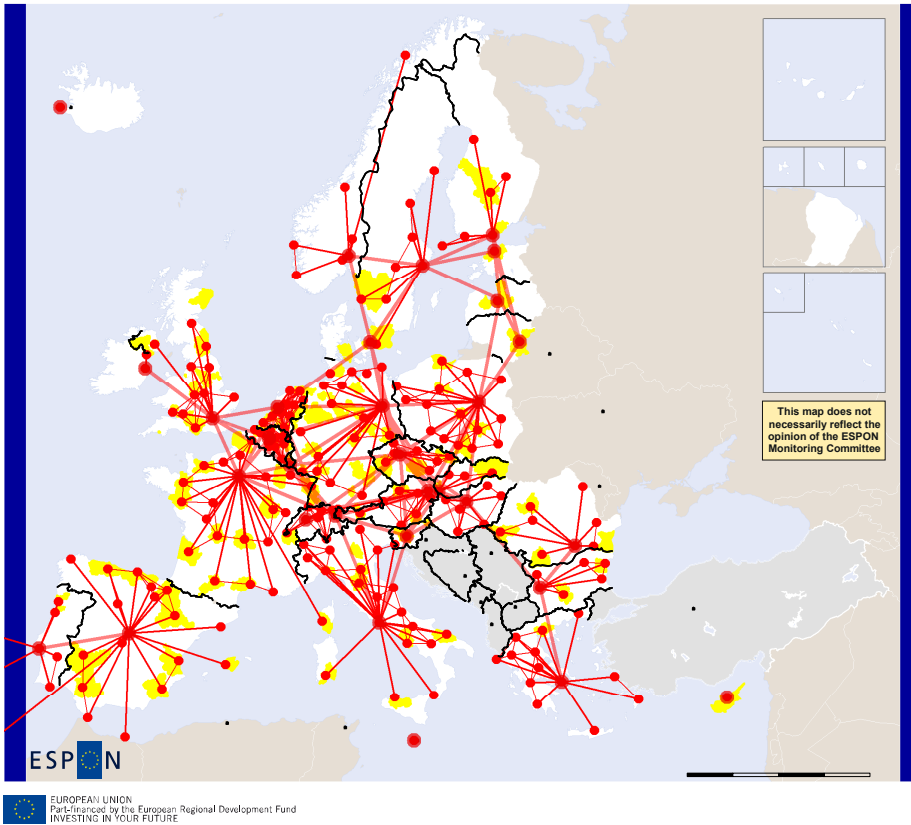
**Kuva 2.** ET2050-hankkeen skenaario A: Virtojen Eurooppa (Lähde: ESPON 2014a, 31).

Yleisesti voi todeta, että Virtojen Eurooppa on voimakkaasti kiinnittynyt metropolikeskeiseen ja uusliberalistiseen kasvuajatteluun, jossa verkostomainen ja dynaaminen ydintihentymä ylittää sekä vaikutusvallaltaan että dynamiikaltaan Euroopan valtiollisen tilarakenteen. Tämä ydintihentymä rakentaa Euroopan tilaan ikään kuin omalla kehityslogiikallaan operoivan ylikansallisen ”verkos-tovaltion”, soveltaen Manuel Castellsin (1996) klassista ajatusta. Skenaariossa talouden kehitys toimii ajurina, joka keskittää aluerakennetta ja muodostaa selväpiirteisiä jakolinjoja Euroopan sisälle. Skenaario korostaa vahvasti Keski-Euroopan roolia Euroopassa jättäen siten laajoja alueita pohjoisesta, idästä, etelästä ja lännestä tämän ”talousdynamon” resurssiperiferiaksi.

## Skenaario B: Kaupunkien Eurooppa

Toinen ET2050-hankkeen kvalitatiivinen skenaario on nimeltään Kaupunkien Eurooppa. Myös tämä skenaario on kasvukeskeinen, mutta nyt kasvu kanavoituu eri aluetasolle skaalautuvien metropolien, kaupunkien ja keskittymien verkoston kautta. Skenaario pohjautuu European Spatial Development Perspective (ESDP) -asiakirjan strategiaan, joka on kehityskuvaltaan mosaiikkimaisempi kuin Virtojen Eurooppa -skenaarion taustalla oleva Eurooppa 2020 -strategia. Kaupunkien Eurooppa -skenaariossa oletetaan, että eurooppalainen talous ja väestö kasvavat ja talouden kasvu toteutuisi yksityisen ja julkisten investointien yhdistelmänä. Aluerakenteen eteenpäin ajavina voimina ovat kansalliset pääkaupungit sekä alueelliset kaupunkikeskukset. Poliittinen toiminta tähtää kaupunkitilan mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön, avointen tilojen säilyttämiseen sekä pitkien kuljetus- ja henkilöliikennematkojen vähentämiseen (ESPON 2014a, 29).

Kuten kuvasta 3 voi havaita, Kaupunkien Eurooppa -skenaarion ”nikamat” perustuvat kansallisten rajojen yli operoivaan hub and spoke -rakenteeseen, jossa useat kansallisen tason keskittymiin nojaavat verkostot yhdistyvät koko Euroopan tasoiseksi usean keskuksen verkostoksi. Verrattuna Virtojen Eurooppa -skenaarion voimakkaammin keskittyneempään rakenteeseen, tämä skenaario on maantieteellisesti tasapainoisempi ja kattavampi. Tämä johtuu siitä, että Euroopan tasoisen verkoston rakenne pohjautuu useisiin kansallisen tason alaverkostoihin korostaen erityisesti kaupunkialueita (city regions, ks. Scott 2001). Siksi Kaupunkien Eurooppa -skenaariossa kohtuullisen suuri osa Euroopasta on verkstorakenteen kantaman sisällä. Siitä huolimatta periferioita muodostuu erityisesti Pohjois-Eurooppaan sekä kansallisvaltioiden sisälle. Joka tapauksessa on perusteltua sanoa, että kaupunkien Eurooppa -skenaario on eräänlainen spatiaalisen keynesiläisyyden ja moninapaisen uusliberalismin yhdistelmä. Lähestymistapaan viittaavat myös skenaarion muodostamisessa hyödynnetyt taustateoreetikot, joihin kuuluu sekä urbaaniteorian perinteestä että liberaalista traditiosta ammentavia kaupunki- ja yhteiskuntatutkijoita (esimerkiksi Leonardo Benevolo, Jane Jacobs, Jeremy Rifkin, Richard Florida, ja Kenichi Ohmae).



**Kuva 3.** ET2050-hankkeen skenaario B: Kaupunkien Eurooppa (Lähde: ESPON 2014a, 33).

Kaupunkien Eurooppa -skenaarion kuvauksessa todetaan, että ”ruuhkautumiseen liittyvät kustannukset kasvavat eurooppalaisissa metropoleissa nopeammin kuin muilla mantereilla”. Siitä tehdään seuraava kasvustrateginen päätelmä:

*...the promotion of urban regions and second rank cities well connected to global metropolis, as well as to smaller cities and more rural areas, with relatively diversified economic activities, and social inclusiveness, is a preferable political option in Europe, not necessarily producing less economic growth... (ESPON 2014a, 31).*

Kyseessä on siis malli, jossa poliittis-taloudellista voimaa keskitettäisiin suurten kaupunkikeskusten sijaan kakkos- ja kolmostason kaupunkeihin, sekä erityisesti suurten kaupunkikeskusten ympärille rakentuville kaupunkialueille, joiden ympärillä olevat maaseutumaiset alueet olisivat kohtuullisen vah-

vasti riippuvaisia keskuskaupunkien kehitysdynamiikasta. Tässä skenaariossa eritasoiset kaupungit toimisivat ikään kuin osaamiskeskittyminä, joihin suuri osa kehittämisresursseista kohdistuisi. Sovellettavat politiikkatoimenpiteet perustuisivat pääasiassa EU:n nykyisen koheesiopolitiikan jakoperiaatteisiin ja kohdistuisivat näihin eritasoiisiin kaupunkeihin. Mahdollisten politiikkatoimenpiteiden piiriin lukeutuisivat kaupunkien uudistuminen, uudelleenurbanisointi, T&K-investoinnit sekä alueellisten ja kansallisten liikenneverkostojen kehittäminen (emt., 32).

### **Skenaario C: Alueiden Eurooppa**

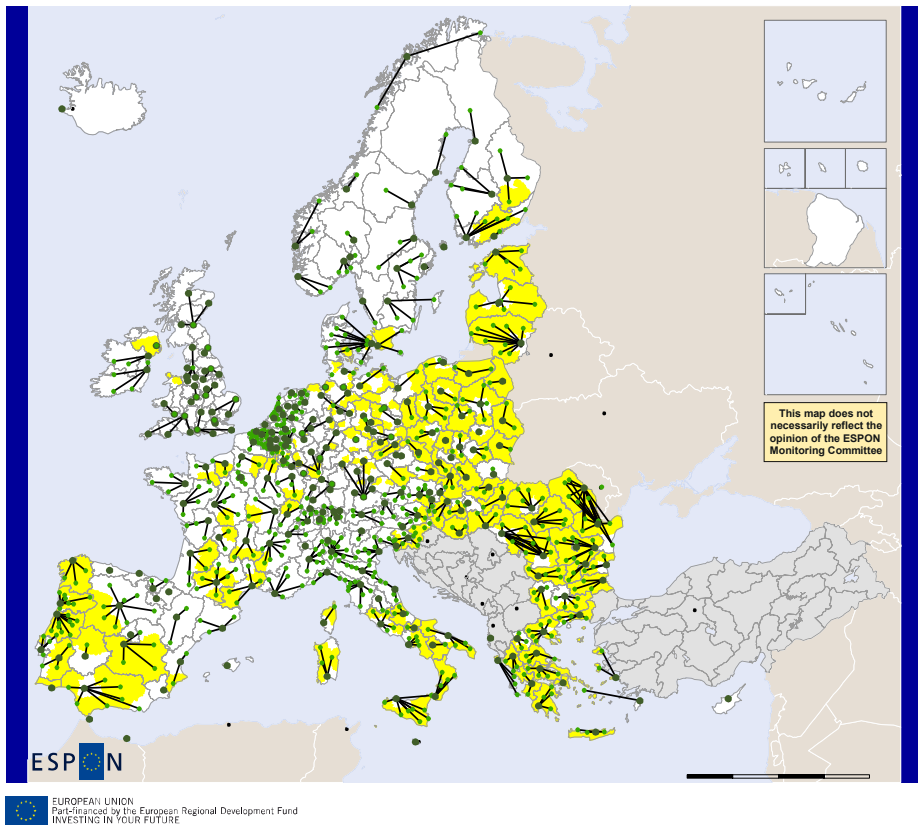
Kolmas ET2050-hankkeen kvalitatiivinen skenaario on nimeltään Alueiden Eurooppa. Skenaariolla on kiinnostavia vertailukohtia Euroopan unionin historiassa. 1990-luvulla EU:n politiikkadokumenteissa, puhuttiin runsaasti tulevasta alueiden Euroopasta, jonka arvioitiin pitkällä aikajänteellä ohittavan kansallisvaltioiden Euroopan niin taloudellisessa kuin poliittisessä dynamiikassa. Tällä muotoilulla rakennettiin eurooppalaisuutta läntisen sivilisaation uudessa tilanteessa, jossa ”historia oli loppunut” (Fukuyama 1992), ja globalisaatiosta oli muodostunut kylmän sodan korvannut metadynamiikka. Tuolloin alueiden Eurooppa oli prosessi sellaisen poliittisen tilan muotoilemiseksi, joka samanaikaisesti ylittäisi ja ohittaisi transnationaalien kehityksen näkökulmasta lukkiutuneiksi määrittäviä kansallisvaltioiden rakenteita. Eurooppaa rakennettiin siis kolmella rintamalla: kansallisvaltioiden yläpuolella (ylikansallisten organisaatioiden kehitys), niiden välillä (valtioiden muutos) ja niiden sisällä (alueiden omaehtoinen kehitys). Tätä alueiden Euroopan projektia tuki osuvasti 1990-luvulla aluetutkimuksessa vallalla ollut tutkimussuunta, jota kriitikot kutsuivat uudeksi regionalismiksi (new regionalism). Keskeisiä tutkijoita tässä aallossa olivat esimerkiksi Kenichi Ohmae, Kevin Morgan, Allen Scott, Michael Storper, AnnaLee Saxenian, Richard Florida, Anders Malmberg, Peter Maskell ja Ash Amin (uuden regionalismin kritiikistä, ks. Lovering 1999). Tämä ensimmäinen alueiden Eurooppa oli siten kytkeytynyt kiintoisalla tavalla sekä Euroopan rakentamisen projektiin että uusliberalismista kumpuavaan ajatukseen strategisesta alueellisuudesta ja alueiden keskeisestä roolista politiikkakokeilujen areenana.

On mielenkiintoista tulkita ET2050-hankkeen kolmatta skenaariota tätä edellä kiteytettyä historiallista taustaa vasten (kuva 4). Alueellisuuden rooli ja ymmärrys alueista taloudellisen ja poliittisen toiminnan areenoina on kiintoisalla tavalla muuttunut saavuttuamme 2010-luvulle ja sen ”toiseen alueiden Eurooppaan”, jota ET2050-hankkeen kolmas kvalitatiivinen skenaario kuvailee. Siinä Alueiden Eurooppa heijastelee eräänlaista paikallistalouksien renessanssia, jossa voimakas paikallisdemokratia yhdistyy ekologisuuteen. Tämä ”uusi alueiden Eurooppa” ei enää perustukaan kasvuun tähtäävien talousdynamojen rakentamiseen, vaan on ikään kuin degrowth-tyylinen fragmentoitunut vaihtoehto kahdelle edelliselle skenaariolle, jotka nähdään poliittisesti uskottavampina jatkuvan kasvun mahdollistajina. Tulkintaani alueiden Euroopan muuttu-

neesta merkityksestä tukevat maininnat tämän skenaarion muodostamiseen vaikuttaneista keskeisistä teoreetikoista (ESPON 2014a, 34). Ne voi karkeasti jakaa uusliberalistisen kasvuajattelun kritikoihin (esim. Neil Smith, Naomi Klein) sekä ekologista ja yhteisöllistä näkökulmaa painottaviin kaupunkitutkijoihin (esim. Ivan Illych, Peter Calthorpe, Rutherford Platt, Richard Forman).

ESPONin Alueiden Eurooppa -skenaarion perustana on ajatus, että talous-, väestö- ja investointikehitys tapahtuisi ennen muuta ”alueellisten identiteettien ja vahvuuksien” rajoissa (ESPON 2014a, 29). Skenaarion aluerakenne perustuu menestyviin kaupunki- ja maaseutualueisiin, jotka muodostavat kirjavan alueellisen kokonaisuuden. Skenaarion poliittisen näkökulman todetaan painottavan mm. alueellista omaehtoisuutta, pienen mittakaavan kehittämis-toimintaa ja maisema-arvojen suojelua. Kuvauksessa todetaan myös kyseessä olevan skenaarion, jossa ”alueiden endogeenistä kehitystä ja taloudellista resilienssiä pitäisi voimakkaasti tukea julkisilla politiikkatoimenpiteillä tässä taloudellisen haavoittuvuuden, laajenevan liikenteen ja energiankäytön maailmassa” (emt., 34). Lisäksi todetaan, että tässä skenaariossa EU:n koheesio-politiikan toimenpiteet kohdistuisivat erityisesti pieniin ja keskikokoisiin kaupunkeihin ja maaseutualueille, ja tuet suuntautuisivat nouseviin vaihtoehtoihin talouskäytäntöihin, kuten kulutusosuuskuntiin, agroekologisiin tuotantoverkostoihin, sosiaalisiin valuuttaverkostoihin, siemenrahastoihin eli toimintoihin, jotka tasapainottaisivat finanssikapitalismin voimakasta deterritorialisaatiota (emt., 34). Edellä mainitut muotoilut ovat kiinnostavia, koska ne tukevat tulkintaani Alueiden Eurooppa -skenaarion vaihtoehtoisena degrowth-mallina, jossa alueet olisivat lähes kaikessa toiminnassaan riippuvaisia kansallisista ja ylikansallisista poliittisista tukitoimista. Muutos on melkoinen verrattaessa tätä asetelmaa ”ensimmäiseen” alueiden Eurooppaan, jossa nimenomaan alueet nähtiin uusina valtiot ohittavan talousliberalismin moottoireina.





**Kuva 4.** ET2050-hankkeen skenaario C: Alueiden Eurooppa (Lähde: ESPON 2014a, 35).

ET2050-hankkeen skenaarioraportissa esitetään visuaalinen asiantuntija-arvio, jossa verrataan edellä esiteltyä kolmea kvalitatiivista skenaariota referenssi-skenaarioihin. Siinä kolmas ET2050-skenaario arvioidaan vähemmän ”nokkelaksi” (smart) ja ”kestäväksi” (sustainable) kuin kaksi talouden kasvun nimeen vannovaa ”isoveljeään” (ESPON 2013, 42). Tämä on erittäin kiinnostava tulos, koska sen voi tulkita viittaavan jonkinlaiseen arvolutautuneeseen merkitysten siirtymään eurooppalaisessa alueellisessa ajattelussa. Ensimmäinen alueiden Eurooppa nähtiin nimenomaan joustavana ja dynaamisena vaihtoehtona makrotaloudellisesti lukkiutuneille kansallisvaltioille, uutena tapana toteuttaa eurooppalaista kasvudynamiikkaa. Nyt näkemys kasvudynamiikasta kiteytyy kaupunkeihin ja erityisesti metropoleihin. Alueellisuus on tässä ajattelussa kasvun näkökulmasta uskottavaa vain, jos alue on perustaltaan kaupunkialue (city region) eli vahvan kaupunkikeskuksen ympärille jäsentynyt entiteetti. Eurooppalaisessa alueajattelussa on siten tapahtunut muutos verrattaessa tätä toista alueiden Eurooppaa 1990-luvun ensimmäiseen versioon, jota kuvailtiin

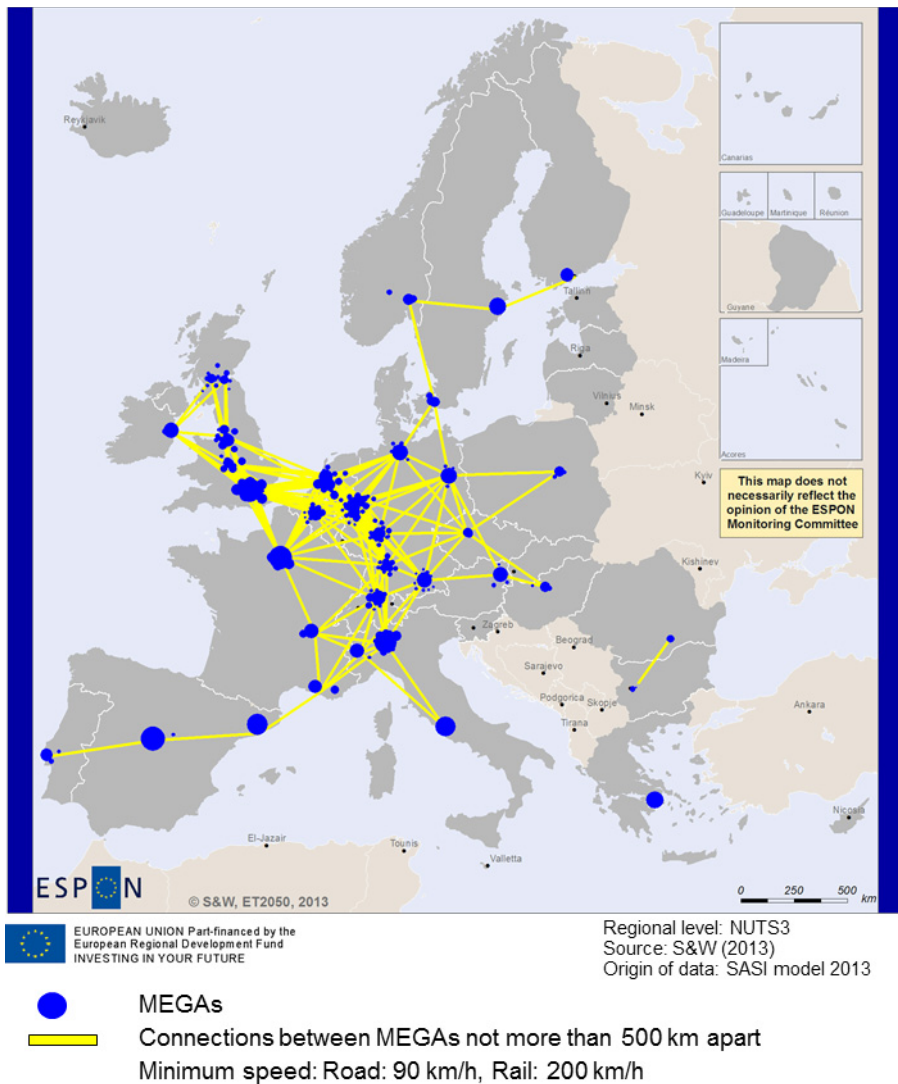
1990-luvulla monissa eurooppalaisissa dokumenteissa ja strategioissa Euroopan uutena toiminnantasona, joka dynaamisuudessaan ylittäisi ja ohittaisi kansallisvaltiot.

### *Kvantitatiivisia skenaarioita: liikennejärjestelmän pitkän aikavälin kehittämistarpeet*

ET2050-hankkeessa rakennettiin myös edellä esiteltyihin kolmeen kvalitatiiviseen skenaarioon kytkeytyviä kvantitatiivisia skenaariotarkasteluja. Skenaarioita mallinnettiin kahdella aikajänteellä. Keskipitkän aikajänteen (vuoteen 2030) mallinnus toteutettiin kvantitatiivisilla malleilla, jotka painottivat erillisiä aluesuunnittelun painopisteitä. Näistä esimerkkejä ovat demografista kehitystä painottava MULTIPOLES-malli, talouteen keskittyvä MASST-malli, liikenteeseen fokusoitunut MOSAIC-malli, sekä maankäyttöä tarkasteleva Metronamica-malli. Pitkän aikajänteen (vuoteen 2050) mallinnus toteutettiin SASI-mallilla, joka yhdisti nämä keskipitkän aikavälin mallinnuksen tulokset yhteen pitkän aikajänteen simulaatioon. Keskeisiä SASI-mallissa käytettyjä selittäviä muuttujia ovat esimerkiksi aluetalouden rakenne, alueellinen tuottavuus, alueen saavutettavuus, saatavilla oleva työvoima, T&K-investoinnit, asukastiheys ja maankäytön mahdollisuudet (ESPON 2014b, 2). SASI-mallilla pyritään testaamaan ”jatkuuko viimeisen kolmenkymmenen vuoden trendi, jossa taloudellisesti kehittyneiden ja taantuvien alueiden taloudelliset erot ovat tasoittuneet, myös talouskriisin jälkeen” (emt., 1). Mallilla pyritään siis luomaan kokonaiskuva keskeisestä teemasta eurooppalaisessa talouskehityksessä. Tasa-arvoistuuko aluekehitys vai kasvaako alueellinen eriarvoisuus?

Tässä osassa tarkastelen edellä kuvatun kvalitatiivisen skenaarion puitteissa toteutettuja pitkän aikavälin malleja, jotka liittyvät liikennejärjestelmän kehittämistarpeisiin. Tavoitteeni ei ole käydä yksityiskohtaisesti läpi itse mallinnusprosessia, vaan keskitän tarkasteluni niihin kartografisiin strategioihin, jotka avaavat näkökulmia ET2050-hankkeen kvalitatiivisiin skenaarioihin.

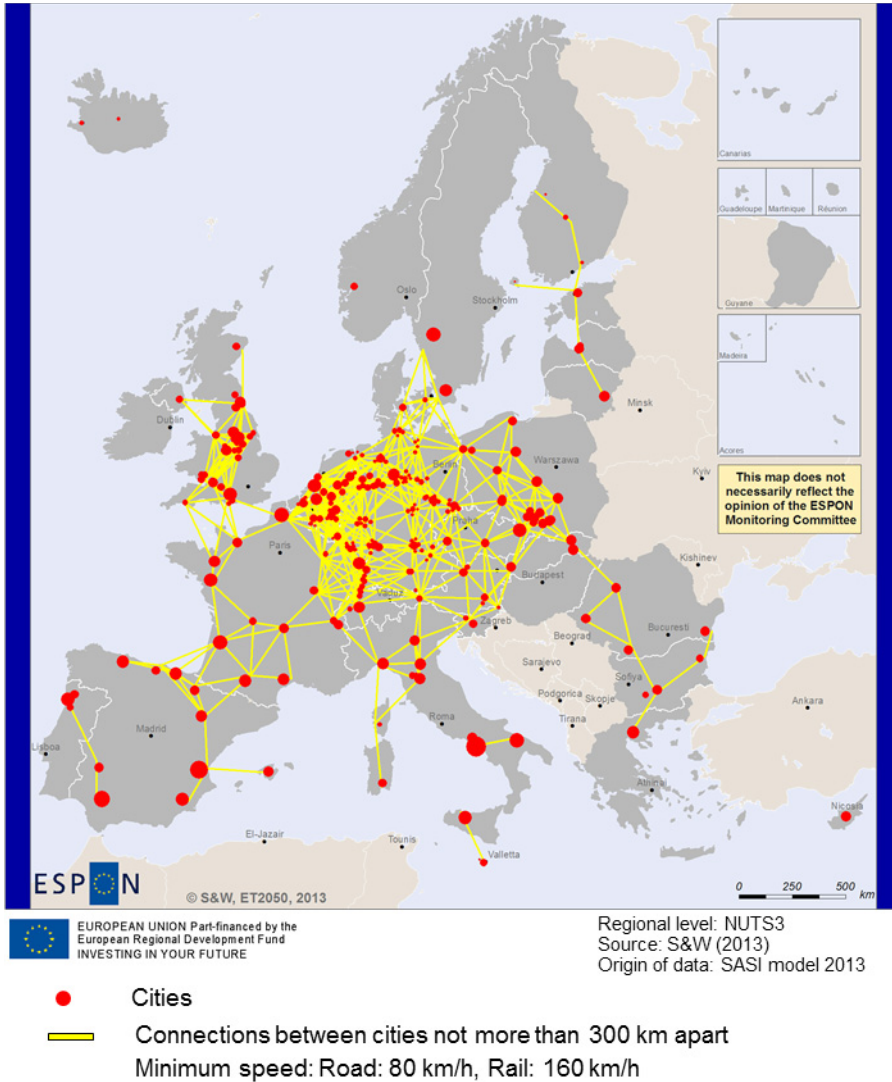
Virtojen Eurooppa -skenaarioon kytkeytyvä kvantitatiivinen liikennetarkastelu esitetään kuvassa 5. Kuten kvalitatiivisten skenaarioiden tarkastelussa jo todettiin, tässä skenaariossa kehitys painottuu metropolialueille taloudellisen kilpailukyvyn mahdollistamana. Skenaarion pohjalta tehty liikennetarkastelu perustuu oletamaan, että kaikki metropolit, jotka ovat 500 kilometrin etäisyydellä toisistaan, ovat yhteydessä toisiinsa 90 km/h tieyhteydellä ja 200 km/h raideyhteydellä. Oletuksena on myös se, että metropolien sisällä tapahtuu liikennejärjestelmän kehittämistä (ESPON 2014b, 11). Kuten kuvasta 4 voi havaita, liikennejärjestelmän kehitystarpeiden tulevaisuuskuva painottaa voimakkaasti keskittynyttä verkostorakennetta, joka johtaisi hyvin polarisoituneeseen infrastruktuuriin koko Eurooppaa ajatellen.



**Kuva 5.** Virtojen Eurooppa: mahdollisesti tarvittavat tieverkoston parannukset 2011–2051 (Lähde: ESPON 2014b, 11).

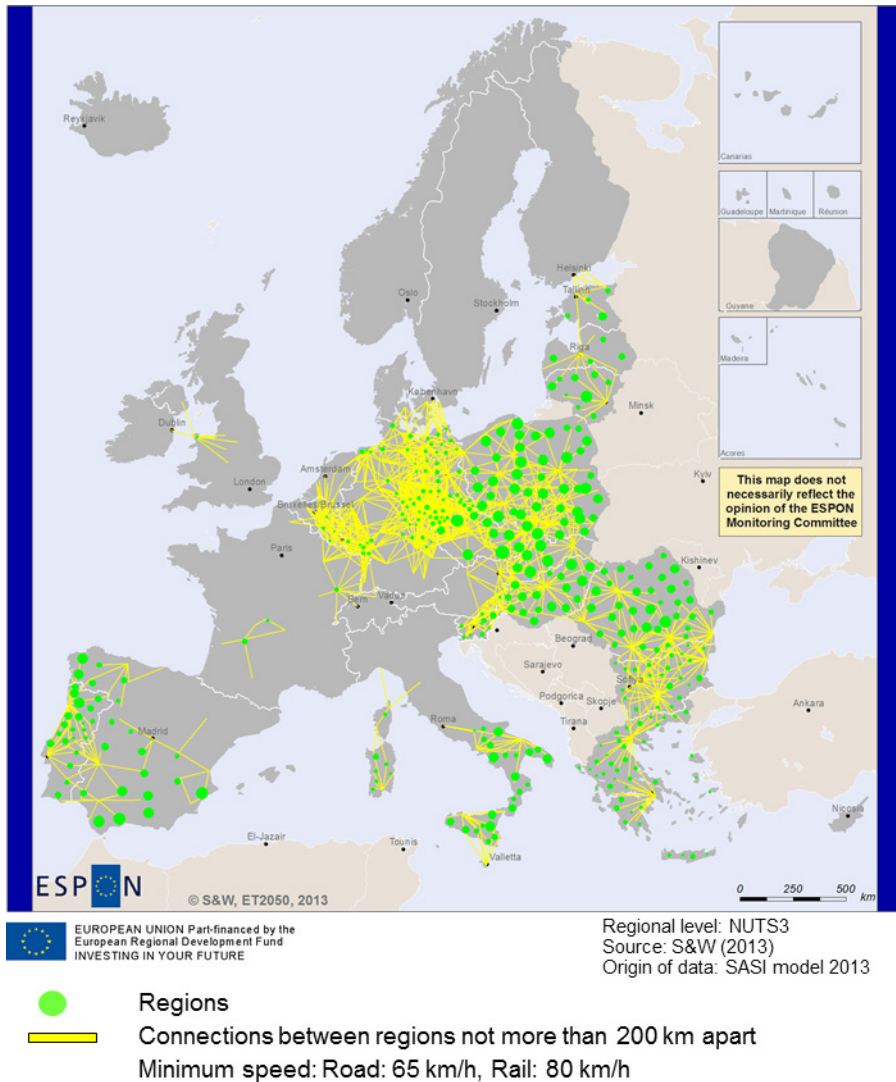
Kaupunkien Eurooppa -skenaariossa painotetaan, kuten edellä tarkasteltiin, Euroopan “kakkoskaupunkeja”, jotta saavutettaisiin tasapainoisempi eurooppalainen aluerakenne. Tähän skenaarioon liittyvät mahdolliset tieverkon parannukset esitetään kuvassa 6. Skenaario perustuu olettamukseen, että kaupungit, jotka ovat enintään 300 kilometrin etäisyydellä toisistaan, on yhdistetty 80 km/h tieyhteyksillä ja 160 km/h raideyhteyksillä. Lisäksi oletetaan, että aluei-

den sisäistä liikennettä kehitetään (ESPON 2014b, 11). Kvantitatiivisten mallien perusteella tehty karttaesitys osoittaa liikennejärjestelmän kehittämispanosten jakautuvan huomattavasti tasaisemmin ja kattavammin kuin Virtojen Eurooppa -skenaarion vastaavassa. Kuitenkin esimerkiksi Pohjois-Eurooppa, Ranskan ja Espanjan keskiosia, Italian keskiosia sekä monet alueet itäisessä ja kaakkoisessa Euroopassa jäisivät vaille liikennejärjestelmän kehittämisinvestointeja. Tässä mielessä myös Kaupunkien Eurooppa -skenaario on alueellisesti segregoiva, joskaan ei niin jyrkästi polarisoiva kuin Virtojen Eurooppa -skenaario.



**Kuva 6.** Kaupunkien Eurooppa: mahdollisesti tarvittavat tieverkoston parannukset 2011–2051. (Lähde: ESPON 2014b, 12).

Kuvassa 7 esitetään Alueiden Eurooppa -skenaarioon liittyvät mahdolliset tieverkon parannukset vuosien 2011–2051 välillä. Alueiden Eurooppa -skenaarioiden perusidea on tukea maaseutumaisia ja perifeerisiä alueita, jotta koheesio etenisi menestyvien ja taantuvien alueiden välillä (ESPON 2014b, 10). Skenaarioiden liikennejärjestelmäennusteissa oletetaan, että alueet ovat kytkeytyneet Virtojen Eurooppa -skenaariossa korostettujen metropolialueiden ja kaupunkien Eurooppa -skenaariossa painotettujen kaupunkialueiden kanssa. Tällöin maaseutumaiset ja perifeeriset alueet tarvitsisivat 65 km/h yhteydet teille ja 80 km/h yhteydet raiteille (emt., 11).



**Kuva 7.** Alueiden Eurooppa: mahdollisesti tarvittavat tieverkoston parannukset 2011–2051. (Lähde: ESPON 2014b, 12)

Alueiden Eurooppa -skenaarion tieverkoston parannukset painottuvat vahvasti Keski-Eurooppaan, Baltian maihin, Itä-Eurooppaan, Kaakkois-Eurooppaan, eteläiseen Italiaan, Espanjan eteläosiin sekä Portugaliin. Tämä osoittaa, että tieinfrastruktuuri on puutteellisin juuri näillä Euroopan perifeerisemmillä alueilla. Tulos kertoo myös sen, että mikäli alueellisesti polarisoivimmat Virtojen Eurooppa- tai Kaupunkien Eurooppa -skenaariot toteutuvat, niin alueelliset erot kasvavat erityisen kärjekkäästi siitä syystä, että näillä metropoli- ja kaupunkialueilla infrastruktuuri on jo tällä hetkellä vahvempaa – saatikka sitten tilanteessa, jossa valtaosa kehittämispanoksista suuntautuisi jo nyt vahvoille ja menestyville alueille.

## Lopuksi

Tarkastelin tässä artikkelissa tulevaisuustiedon, politiikan ja aluesuunnittelun välisiä suhteita. Lähestymistapani pohjautui Jonesin (1997) osuvaan huomioonpolitiikkatoimien vaikutuksista spatiaalisuuteen. Hänen mukaansa kaikilla politiikkatoimilla on aina spatiaalisesti valikoiva ulottuvuus, joka on joko eksplisiittinen tai implisiittinen. Olen artikkelissa laajentanut tätä ajatusta ja todennut, että kaikella ihmisen toiminnalla, mukaan lukien poliittinen toiminta, on aina sekä spatiaalinen että temporaalinen ulottuvuus, jotka ovat joko eksplisiittisiä tai implisiittisiä. Tämä lähtökohta avaa tavan tarkastella aluesuunnittelua erityisesti spatiotemporaalisesta näkökulmasta.

Käsittelin artikkelissani Euroopan unionin aluesuunnittelua tulevaisuustiedon ja ennakointitoiminnan kontekstissa. Tulevaisuustieto muodostaa aluesuunnittelussa erityisen kentän, jolla pyritään hallitsemaan aluekehityksen nousevia elementtejä. Empiirisinä esimerkkeinäni käytin valikoivasti ESPONin ET2050-hankkeessa tuotettuja kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia skenaarioita. Tarkasteluni teoriakehyksessä sovelsin erityisesti Prytrechin (2010) ajatusta ”tilan nikamoittamisesta” erityisenä ylikansallisen tilan tuottamisen strategiana. Samaten kytkin tätä näkökulmaa Vollaardin (2009) keskusteluun poliittisesta territoriaalisuudesta. Muodostamani teoreettisen näkökulman avulla tulkitsin ET2050-skenaarioiden territoriaalista logiikkaa eli sitä, minkälaiseen epistemologiseen kontekstiin nämä skenaariot kytkeytyvät ja minkälaisiin tulevaisuusoletuksiin, eli minkälaiseen valikoivaan tulevaisuustietoon, nämä skenaariot pohjautuvat.

Empiirisen skenaariotarkastelun päähavaintoja on neljä. Ensiksi ”nikamoittaminen” on osuva määre sille, miten ESPONin territoriaaliset skenaariot tarkastelevat eurooppalaista tilaa. ”Nikamoittaminen” on laajalti Euroopan unionin aluesuunnittelussa sovellettu kartografinen strategia. ”Nikamoittamisen” prosessissa eurooppalainen tila avautuu dynaamisina ylikansallisina virtoina, jotka ylittävät kansallisvaltioiden rajat ja luovat siten eurooppalaisen territorion skaalan. Sekä kvalitatiivisissa että kvantitatiivisissa skenaarioissa territoriaalinen logiikka avautuu ensisijaisesti noodien, linkkien, ryppäiden ja verkostomaisten tiivistymien ja hajautumien vuoropuheluna.



Toiseksi kaikki kolme kvalitatiivista skenaariota voi selkeästi kytkeä viimeksi kuluneiden noin 20 vuoden aikana Euroopassa vallinneeseen talousliberalistiseen ajatteluun ja tämän ajattelun spatiaalisen ulottuvuuden keskeisiin teorialinjoin. Näistä viimeisimpiä ovat olleet keskustelu metropolialueiden ja kaupunkialueiden (city-regions) merkityksestä aluekehitykselle. ESPONin kolme kvalitatiivista skenaariota ovat tiiviisti kytkeytyneet tähän teorialinjaan, ja ne lähestyvät tulevaisuuden aluekehitystä nimenomaan metropoli- ja kaupunki-aluepainotteisesta näkökulmasta.

Kolmanneksi, vaikka ET2050-skenaarioharjoitus lienee tarkoitettu ennen muuta politiikanteon analyttiseksi taustatiedoksi, skenaarioihin sisältyy sisäänrakennettuna myös erityinen poliittinen aspekti, ts. ne perustuvat arvolutautuneisiin oletuksiin siitä, mikä on toivottavaa eurooppalaista kehitystä. Kaikki skenaariot on vahvasti juurrutettu talousorientoituneeseen maailmankuvaan. ET2050-skenaariot typistyvät lopulta kahteen fundamentaaliseen tulevaisuudenkuvaan: Niistä ensimmäisessä kaikkinaisen dynaamisen verkottumisen ja linkittymisen nähdään, pienistä yskähdyksistä huolimatta, johtavan lopulta yleisinhimilliseen eurooppalaiseen hyvään eli talouskasvuun. Toisessa tulevaisuuskuvassa pyrkimys alueelliseen tasa-arvoisuuteen nähdään, dokumenttien pehmentävistä huomioista huolimatta, enemmän tai vähemmän staattisena ja nurkkakuntaisena impivaaralaisuutena, joka on vaarassa lukita Euroopan ei-optimaaliseen kehityshäkkiin. Tässä mielessä ET2050-skenaariot voi lukea osaksi ylikansallista Euroopan territoriaalisuutta rakentavaa poliittista projektia, eikä niitä voi tulkita ainoastaan tutkimustuloksia kiteyttävinä tausta-analyysinä.

Neljänneksi tarkasteltujen skenaarioiden kautta voi havaita mielenkiintoisen, alueiden Eurooppa -käsitepariin liittyvän merkityskentän muutoksen 1990-luvulta 2010-luvulle tultaessa. 1990-luvulla alueiden Eurooppa viittasi kansallisvaltiot ohittavaan talouden dynamiikkaan, jolla oli potentiaalia muodostua Euroopan unionin uudeksi talousdynamoksi tulevaisuudessa. 2010-luvun tilanteessa tuo ”ensimmäinen alueiden Eurooppa” on muuttunut degrowth-tyyppiseksi ”toiseksi alueiden Euroopaksi”, joka on eräänlainen toivotavinta kehitystä jarruttava vaihtoehto metropolien ja kaupunkien Euroopalle. Tämä alueiden Euroopan merkityksen siirtyä osoittaa, kuinka eurooppalainen alueellisuus on jatkuvasti elävän poliittisen kädenväännön tuotos.

Lopuksi totean, että tulevaisuustieto, politiikka ja aluesuunnittelu ovat yhä enemmän kietoutumassa toisiinsa. Tästä syystä eurooppalainen aluepolitiikka ja -suunnittelu tulee jatkossa ymmärtää yhä syvällisemmin toimintana, jossa tutkimustietoa ja arvolutautuneita politiikkanäkemyksiä yhdistellään normatiivisiksi kokonaisuuksiksi pyrkimyksenä hallita yhteiskuntien tulevaisuuksia.

## Lähteet

- Ahlqvist, T. (2008). Alueellisen muutoksen teknologiat. Informaatiotalouden rakentuminen Varsinais-Suomessa vuosina 1985–2001. *Annales Universitatis Turkuensis. Scripta Lingua Fennica* Edita 266. Turku: Turun yliopisto.
- Ahlqvist, T. (2013). Potential governmentality and the state transformation in Finland. *Geopolitics* 18: 2, 328–342.
- Ahlqvist, T. (2014). Building innovation excellence of world class: the cluster as an instrument of spatial governance in the European Union. *International Journal of Urban and Regional Research* 38: 5, 1712–1731.
- Anderson, B. (2007). Hope for nanotechnology: anticipatory knowledge and the governance of affect. *Area* 39: 2, 156–165.
- Anderson, B. (2010). Preemption, precaution, preparedness: Anticipatory action and future geographies. *Progress in Human Geography* 34: 6, 777–798.
- Brenner, N. (1999). Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society* 28: 39–78.
- Cagnin, C., Keenan, M., Johnston, R., Scapolo, F. and Barré, R. (Eds) (2008). *Future-Oriented Technology Analysis – Strategic Intelligence for an Innovative Economy*. Heidelberg: Springer.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. London: Blackwell.
- Dufva, M. & Ahlqvist, T. (2014). Knowledge creation dynamics in foresight: A knowledge typology and exploratory method to analyse foresight workshops. *Technological Forecasting and Social Change* (in press). Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2014.10.007>.
- Eerola, A. & Holst Jørgensen, B. (2002). *Technology Foresight in the Nordic Countries*. Roskilde: Risø National Laboratory.
- EC 1999 = European Commission (1999). *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.
- ESPON (2014a). *ET2050 – Territorial Scenarios and Visions for Europe. Volume 1. Qualitative scenarios. Draft Final Report, Scientific Report*. February 28 th 2014.
- ESPON (2014b). *ET2050 – Territorial Scenarios and Visions for Europe. Volume 6, Integrated spatial scenarios until 2050. Draft Final Report, Scientific Report*. February 28th 2014.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, 71:1, 3–17.
- Häkli, J. (1995). Suomi kartoitettiin katseltavaksi – abstraktin tilan synty Euroopassa ja Suomessa. *Terra* 107:4, 198–206.
- Jessop, B. (2008). *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Polity Press, Cambridge.
- Jones, M.R. (1997). Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance. *Environment and Planning A* 29:5, 831–864.



- Kaivo-oja, J., Katko, T.S. & Seppälä, O.T. (2004). Seeking for convergence between history and futures research. *Futures* 36, 527–547.
- Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (2003). *Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset*. Toinen painos. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Lovering, J. (1999). Theory led by policy: the inadequacies of the ‘new regionalism’ (Illustrated from the case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research* 23: 2, 379–395.
- Malaska, P. (2003). Tulevaisuustietoisuus ja tulevaisuuteen tunkeutuminen. Teoksessa M. Vapaavuori & S. von Bruun (Toim.). *Miten tutkimme tulevaisuutta?* Acta Futura Fennica No 5. Toinen, uudistettu painos., Tampere: Tulevaisuuden tutkimuksen seura. 9–16.
- Martin, B. (1995). Foresight in science and technology. *Technology Analysis & Strategic Management* 7: 2, 139–168.
- Moisio, S. (2011). Beyond the domestic-international divide: state spatial transformation as neoliberal geopolitics. In P. Aalto, V. Harle & S. Moisio (Eds). *International studies: Interdisciplinary perspectives*, 149–177. New York: Palgrave Macmillan.
- Nelson, N., Geltzer, A. & Hilgartner, S. (2008). Introduction: the anticipatory state: making policy-relevant knowledge about the future. *Science and Public Policy* 35: 8, 546–550.
- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows. *Geopolitics* 3:1, 69–88.
- Painter, J. (2010). Rethinking territory. *Antipode* 42:5, 1090–1118.
- Prytch D.L. (2010). ‘Vertebrating’ the region as networked space of flows: learning from the spatial grammar of Catalanist territoriality. *Environment and Planning A* 42:7, 1537–1554.
- Roberts, S., Secor A. & Sparke, M. (2003). Neoliberal geopolitics. *Antipode* 35:5, 886–897.
- Rose, N. & P. Miller (1992). Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology* 43:2, 173–205.
- Scott, J. (2001). Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies* 9:7, 813–826.
- Sparke, M. (2000). “Chunnel visions”: unpacking the anticipatory geographies in the of an Anglo-European borderland. *Journal of Borderland Studies* 15:1, 187–219.
- Vollaard, H. (2009). The Logic of Political Territoriality. *Geopolitics* 14:4, 687–706.
- VASAB (2014). Saatavissa: <http://www.vasab.org>
- von Wright, G.H. (1989). Edistysen myytti. Puheenvuoro keskusteluun modernista. *Tiede & Edistys* 1, 7–26.



ESPON-tutkimusohjelma parantaa aluesuunnittelun ja aluekehityksen tietoperustaa Euroopassa ja tukee EU-maiden yhteistyötä näillä aloilla. ESPONin toinen ohjelmakausi, ESPON 2013 -ohjelma, toteutettiin vuosina 2008–2014. Sen tuloksena valmistui yli 70 tutkimushanketta, joiden toimeenpanoon osallistui lukuisia suomalaisia tutkimus- ja asiantuntijaorganisaatioita.

Tässä raportissa esitellään ja arvioidaan ESPON 2013 -ohjelman loppuvaiheessa valmistuneita ja suomalaisittain kiinnostavimpia ESPONin tutkimustuloksia. Aiheina ovat aluetalouksien resilienssi, T&K-politiikka, köyhyys ja syrjäytyminen, pienet ja keskisuuret kaupungit, aluepolitiikan hallinta sekä Euroopan aluerakenteen pitkän aikavälin kehityskuvat.

Vaasan yliopisto. Levón-instituutin julkaisuja 140.  
Vaasa 2015.

ISSN 1457-8913 (painettu)  
ISSN 2341-6238 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-476-592-3 (painettu)  
ISBN 978-952-476-615-9 (verkkojulkaisu)

© Vaasan yliopisto Levón-instituutti